بودجه

تألیف

ر. اشتورم



امان الله اردلان

۱۳۳۵

شمسی هجری

چاپخانه علمی

مقدمه

مطالعه کتب راجع بعلوم مالیه مرا واداشت که چندی قبل کتابی بودجه تألیف دانشمند معروف پروفسور اشتورم را ترجمه نمایم که دربعضی موارد مختصر ضمایمی داشته و گاهی هم اشاره بقوانین ومقررات مالی ایران بشود .

متأسفانه وسیله طبع آنرا نداشتم تا اینکه اخیراً موفق بطبع آن گردیدم .

چنانچه در ترجمه این کتاب مهم و مفید موفقیت کامل حاصل نشده باشد ازخوانندگان محترم پوزش میطلبم .

مراجعه بادقت دراین کتاب جامع برای کسانیکه باامور مالیه مملکت سروکار دارند مخصوصاً آقایان وزرا و نمایندگان مجلس شورای ملی و متصدیان امور مالی نهایت ضرورت را دارد .

تمام نکات علمی و علل اطلاعات تاریخی آن راه راست را برای طی مراحل درتهیه تصویب اجرا - و کنترل بودجه نشان میدهد

امیدوارم انتشار این کتاب سودمند بزبان فارسی موجب هدایت اربابان حل وعقد امور مالی کشور ما واقع گردد

امان الله اردلان

فهرست مندرجات

فصل اول

توضیح بودجه – حقوق بودجه

فصل دوم

سابقه حقوق بودجه در فرانسه

قسمت اول

تهیهٔ بودجه

فصل سوم

عنوان | صفحه

فصل چهارم

فصل پنجم

فصل ششم

عنوان | صفحه

عنوان | صفحه

فصل سیزدهم

فصل چهاردهم

فصل هفدهم

فصل هیجدهم

قسمت سوم

اجرای بودجه

فصل نوزدهم

فصل بیستم

فصل بیست ویکم

فصل بیست ودوم

فصل بیست وسوم

فصل بیست و چهارم

فصل بیست و پنجم

فصل بیست و ششم

قسمت چهارم

کنترل بودجه

فصل بیست و هفتم

فصل بیست وهشتم

فصل بیست و نهم

فصل سی‌ام

فصل آخر

بودجه

تألیف

ر . اشتورم

مفتش سابق مالیه فرانسه و معلم در مدرسه علوم سیاسی پاریس

ترجمه

امان الله اردلان

نماینده مجلس شورای ملی در دوره‌های [illegible]

مدیر کل سابق وزارت مالیه وزیر سابق فوائد عامه و [illegible] ۱۳۰۲

وزیر سابق بهداری، وزیر اسبق دارائی وزیر سابق [illegible]

۲۲ — ۱۳۲۱ ۱۳۲۲ ۱۳۲۳

وزیر سابق دارائی وزیر سابق [illegible]

۲۴ — ۱۳۲۳ ۱۳۲۴

چاپخانه علمی

بسمه تعالی

دیباچه

(فصل اول)

توضیح بودجه ـ حقوق بودجه در [illegible]

ممالک متحده آمریکا

۱ [illegible] توضیح کلمه بودجه ۲ [illegible] و اجازه [illegible] مخارج عمومی [illegible] Stuart [illegible] ۱۶۸۸ [illegible] Prusse [illegible] ۱۸۶۲ و ۱۸۱۱ [illegible] نمایندگان [illegible] اجرا [illegible]

توضیح بودجه

توضیح کلمهٔ بودجه در قانون [illegible] ذیل مندرج است «بودجه سندی است که [illegible] آن [illegible] مخارج سالیانهٔ مملکت با امور دیگری که [illegible] قواعد قرار دهد پیش بینی و اجازه داده شده است» (ماده پنجم [illegible])

۳۱ مه ۱۸۶۲) (۱) با وجود احترام ورعایتی که نظامنامه مذکوره را سزاوار است بنظر لازم میآید که متن مزبور محتاج بحث و اصلاح و در حقیقت انشاء این ماده نسبت به بعضی نکات حائز درجهٔ دوم قابل تبدیل است .

قسمت اخیر جملهٔ فرانسه فصیح نوشته نشده است Que les lois assujetissent aux mêmes règles که قوانین میتواند در تحت همان قواعد قرار دهد) مقصود از کدام همان قواعد است ؟ جمله ناتمام و ناقص است . راست است که معنی جمله حدس زده میشود ولی بازهمین معنی هم مشتبه میگردد زیرا فی الحقیقه هیچ اموری نیست که قوانین بتواند در تحت همان قواعد قرار دهد مگر همان امور راجعه بقوانین بودجه مملکتی : امور ایالتی یا ولایتی یا مستملکاتی قواعدی رامتضمن است که غالباً بکلی متفاوت با قواعد جاریه بودجه مملکتی است . نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ نیز متوجه این نکته گردیده زیرا خود همان نظامنامه آن امور را جداگانه ترتیب و تنظیم نموده است .

صرف نظر ازاین مسئله قبل از آنکه ازمطلب دور شویم خوبست راجع بیك سیر نفو توضیح خوب عموماً و نسبت بتوضیح کلمه بودجه خصوصاً اشکالاتیکه وارد میشود بشناسیم . برای اینکه امر بخوبی معلوم وواضح شود بنظر کافی است توضیحات دیگریکه در نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ مندرج است بدواً تدقیق نمائیم قبل از مطالعه آن توضیحات

---

(۱) توضیح بودجه در قانون محاسبات عمومی ایران موافق ترتیب ذیل است « بودجه دولت سندیست که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب شده باشد . مدت مزبوره راسنه مالیه میگویند و عبارت ازیکسال

همینکه مجدداً رجوع به تفسیر نظامنامه مذکوره شود خواهیم یافت که با مطابقه با سایر تفسیرات این توضیح باز بیشتر مفید است . مثلا مرکیز دودیفر Lamarquis daudiffere شش جلد برای شرح طرز مالیه فرانسه تخصیص داده و در هیچ جائی حتی در همان قسمتی که مخصوصاً بنام بودجه نامیده است توضیحی در آن خصوص نداده و تفسیری ننموده است (ژرف کارنی Joseph Garnie در کتاب مطالعات مالیه تقلید از مارکیز نموده و سکوت محتاطانه را از دست نداده است قاموس اقتصادی جمله ذیل را داراست « بودجه عبارت از حساب رسمی عایدات و مخارج عمومی مملکتی است » نظر باینکه بودجه و حساب قطعاً نقطه مقابل یکدیگر است (چنانکه خود نیز مشاهده آنرا مینمائیم) در اینصورت این دو کلمه برای تفسیر و توضیح یکدیگر نمیتوانند بکار روند

کتاب لغت اکادمی فرانسه متعاقب کلمه بودجه بیانی را نموده که بواسطه طول کلام میتوان بر آن ایراد نمود : « بودجه کلمه ماخوذه از انگلیسی مصطلح ادارات دلتی است که برای توضیح صورت سالیانه مخارجیکه تخمین نموده و وجوه یا عایداتیکه برای آن مخارج تخصیص میشود بکار میرود .

قاموس جدید اقتصادی از این اشتباه خارج نشده و باقلم پر مهارت مسیو دبوا M Dubois بودجه تعیین را باین ترتیب تشریح می نماید مقصود در بودجه نمودن وجوهی است که مودیان بایستی بالاشتراك برای مخارج امور عمومی بدهند و هم چنین تعیین مصرفی است که باید از این منابع عایدات بشود » .

قاموس لیتره Dictionnaire Littre بودجه را مثل یك صورتی تصور مینماید که هرساله برای عایدات و مخارج عمومی تهیه مینمایند

ما خواهیم دید که بودجه نه یك صورت و نه یك جدول بلکه یك اسمیمی است بعلاوه کتاب لغت مزبور برای کمك و مماونت به متن جمله خود بیانات مختلفه دلخواهانه ذیل را ذکر مینماید: بودجه هیولای بزرگ ماهی قابل تمجیدی است که از هر طرف باوقلاب میاند ازد ویکتور هوگو «بودجه سالیانه زالوی حریصی است که مدتها خون ملت را مکیده است بارتلمی Barthelemy .»

این استعارات ما را از جستجوی علمی دور مینماید ولی بواسطه استمانت چند سطر از کتاب مرد عالم مسیو پول لروا بولیو Paul Leroy beaulieu خوشبختانه باصل موضوع مراجعه مینمائیم: «یك بودجه عبارت از یك صورت پیش بینی شده از عایدات و مخارج است برای یك زمان معین: این باب جدول تخمینی و تطبیقی از عایداتیست که باید وصول شود و همچنین مخارجی است که باید بمصرف برسد» چنانچه بخواهیم در جستجوی جملات و تر کیبات دیگری بر آئیم دچار زحمت خواهیم گردید زیرا در کتاب لغت مالیه از منشآت مسیو بواتو M i Boiteau باوجود سرلوحه عمومی بودجه و عنوان توضیح که بیکی از فصول آن داده است شامل هیچ توضیح صریحی نیست .

با تجسس در متن نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ و نوشتجات مسیو Paul Leroy Beaulieu از مطلب طور کامل مطلع خواهیم گردید و با ملاحظات ذیل نسبتاً میتوان یك توضیح و تفسیر صحیحی برای بودجه نمود:

بدواً بجز بودجهٔ مملکتی صحبت ننموده و سایر بودجه‌های ایالتی وولایتی و ادارات مختلفه و خصوصی راکنار میگذاریم . همینکه خیال

بیك نقطه‌متوجه گردیده‌مطلب‌بطورسهولت‌حل‌میشود . پس‌از آن‌بودجه رایك‌سندی توصیف نمودهو یکصورت یایك‌جدول آنرا فرض نمینمائیم .

چنان که بودجه های عهد دیر کتوار Directoir یا کو نولا Consulat عبارت‌ازیك‌رقم‌عددبوده‌و شامل‌هیچ‌صورت‌وجدولی‌نبوده‌اند . بعلاوه کلمه‌سندبسیاربموقع‌خیال‌یك‌سندعمومی‌ورسمی‌رادرنظرمجسم‌مینماید

ما بجای کلمه « پیش بینی » مندرجه در نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ کلمه« تصدیق » را میگذاریم زیرا پیش‌بینی‌عایدات ومخارج فقط شامل یك لایحهٔ‌بودجه میگرد (۱)

ذکر کلمهٔ «قبلی » قابل‌دقت است زیرا این کلمه‌بودجه‌هارا از حسابهاتجزیه و تفکیك مینماید .

کلمهٔ سالیانه را هم باید از نظامنامه ۳۱ مه خارج نمود زیرا که اغلب ممالك بودجهٔ خود را برای مدت چند سال رأی میدهندباین اصلاحات مختلفه منتهی بترکیب جملهٔ ذیل گردیده که بواسطه‌ایجاز واختصار قابل تصدیق خواهدبود : - «بودجهٔ مملکت‌یك سندی‌است که محتوی‌تصدیق قبلی عایدات و مخارج عمومی مملکتی میباشد . »

اما در خصوص تدقیق لسانی اصل کلمه بودجه (سندوق کوچك یا خورجین‌چرمی یا جیب کوچك) تمام مطالعات مالیه ذکر آن‌مطلب را نموده ومحتاج‌بشرح وبیان‌مجددنیست‌مسیوسای J.B Say میگوید : «جملهٔ که زیادمطلع گردیده باید بطور اختصار آنرا بقان نمود » محض اینکه خیال بودجه درالسنه و افواه افتاد محققاً لازم می آید که یکی

(۱) مقصود ازلایحه پروژه Projet آن بودجه‌ایست که دولت پیشنهاد مینماید در صورتی که پس از تصویب‌مجلس عبارت از قانون بودجه است .

کلمه ساده و موجز برای بیان آن تهیه شود و از همان موقع انگلستان اولین مملکتی‌است که اختراع این‌لغت رانموده است .

مملکت فرانسه متأسفانه بر خلاف تا آخرین موقع رژیم قدیم همیشه بزبان جاریه وسایلی برای ترجمه‌لغت مزبور بکار میبرد دوسه جلد کتاب‌نکر Neker راجع باداره‌مالیه که درسنه ۱۷۸٤ بطبع‌رسیده بسهولت امیتوان کلمه بودجه را یافت .

تجسسات قطعی قبل‌ازآن تاریخ‌در کتاب‌مالیه‌فرانسه تألیف رامل Ramel وزیرسابق مالیه‌که در سال نهم جمهوری منتشر گردیده ثابت مینماید‌که درآنجاکلمه بودجه اصلا ذکرشده است .

در فرامین و احکام‌رسمی کلمه‌بودجه فقط ازابتدای قرن‌حاضره ذکر گردیده‌است .

نظر بمقدمات علمی سابق‌الذکر میتوانیم‌نظریات عمومی‌تری در اصل‌ودرعمل بودجه بیندازیم .

حق تصدیق و تصویب عایدات و مخارج‌مملکتی متعلق‌بکدام‌قوه است؟ این قوه در انگلستان، ممالك متحده امریکا، آلمان‌و فرانسه چگونه خود را فتح نموده است؟ مقدمهٔ طبیعی و شروع به‌بیان قواعد اصول بودجه از این قرار خواهد بود .

۲ــ حقوق بودجه

اغلب‌قوانین‌مشروطیتهای‌جدیده شامل این‌جمله اساسی هستند : نمایندگان‌ملت عایدات و مخارج‌عمومی رارأی میدهند « امروزه‌اصول این‌مسئله بطوری‌ثابت‌بنظرمیآید که‌ممکن است‌بجملهٔذیل قناعت نمود :

« رأی درعایدات و مخارج عمومی با نمایندگان ملت است » نظر باینکه چنین ترتیبی همیشه وجود نداشته پس باید درصحت وجهت آن تفحص نمود که برای چه این حق بملت تعلق میگیرد که توسط نمایندگان خود عایدات و مخارج مملکتی را اجازه دهد؟

آیا برای آنستکه ملت مالیات میدهد و تحمل هر نوع تحمیلاتی را مینماید؟.

از نقطهٔ نظر ابتدائی منطقاً در حقیقت اینطور ممکن است گفته شود: « مالیات دهندگان حق دارند رضایت درباب مالیات بدهند زیرا آنها مالیات رامیپردازند ولی این نظر مقدماتی مقرون بصحت نیست زیرا عمل تأدیه بهیچ عنوان ومناسبت سبب تشخیص میزان مبالغ پرداختی و تعیین مصرف آن نمیشود.

اگر ما در تحت استیلای خارجه واقع شویم آیا ممکن است ادعای ترتیب دادن مبلغ مالیاتی خودمان را داشته باشیم.؟ مثلا در موقعیکه ناپلئون بعد از جنك ینادر سنه ۱۷۰۶ و ۱۷۰۷ ممالك غربی آلمان هس و وستفالی و هانور و پروس رابدست ژنرال بلارك و کنت داروادار نمود مالیات دهندگان آلمانی که مالیات بفاتح خودشان میپرداختند آیا فکر مینمودند که اصل مذکوره فوق را دلیل قرار داده و ترتیب اخذو مصرف وجهی که از جیب شخصی آنها داده میشد خود آنها بدهند؟ هرگز زیرا سلطنت متعلق بشخص ناپلئون وفرمان و اوامر مالیاتی باقتدار شخصی او صادر میکردید.

حق اساسی که برطبق آن اجازه دادن عایدات و مخارج عمومی با ملت است مربوط باین اصل نیست. که اعضای همان ملت مالیات را

میپردازند بلکه تصدیق یك چنین حقی از نقطه نظر عالی‌تر و بالاتری است.

این حق عبارت از حق سلطنت و حاکمیتی است که امر وزه در دست ملت است.

پس فقط بهمین مناسبت است که چون حکومت در ید اقتدار ملت است حق اجازه عایدات و مخارج عمومی را داراست و اگر ملت حکومترا در دست نداشت بهتر این بود همانطور که پروسیها مالیات را به ناپلئون می پرداختند، اوهم میداد. چنین ملتی حق مطالبه حقوق بودجه یعنی تعیین جمع و خرج مملکترا دارا نیست

صرف نظر از اینکه راجع بفتوحات نظامی صحبت نمائیم درحالتیکه مطلب را بالنسبهٔ عادی و یك حکومت اعیانی و یا سلطنت مطلقه فرض کنیم باز ملاحظه میشود که کلیه مالیات دهندگان پرداخت مالیات را نموده و ابداً آنها رارای تنظیم و تقسیم ارقام یاتعیین مصارف مالیات مداخله نمیدهند پس حکومت یاعملیات حکومت به آنها مربوط و مرجوع نیست.

مسیو بوسوه درقرن هفدهم در تعلیمات مبشأت خود دولیعهد (پسر لوی چهارم) اینطور ثابت می نماید که اقتدار شاه سه حالرا داراست: (۱) مقدس (۲) موروثی (۳) مطلقه همینکه یك شاهی وجود یافت مردم بایستی راحت و در سایه اقتدار او زندگانی نمایند، از آن به بعد بوسوه از مقدمات فوق به ترتیب ذیل نتیجه اتخاذ نمود، گرفتن مالیات متعلق بشخص پادشاه است و فقط شاه باید این حق را عادلانه بموقع اجرا بگذارد، این مرد ملترا تشویق مینمود که آن چیز یرا که متعلق بشخص پادشاه است باو تأدیه نمایند.

در حالتیکه حق تعیین مالیات ها و مصارف عمومی مربوط بعمل

پرداخت نیست (یعنی حق تعیین مالیات راجع بمالیات دهندگان نیست)
پس بطریق اولی این حق بتناسب مبالغ پرداخت شده نیز تعلق نخواهد
گرفت . حق تعیین مالیات و مصارف آن مربوط و متناسب با همان حق
حکومت و سلطنت است که در دست افراد میباشد . اگر حکومت بطور
غیر متناسب در بین ملت تقسیم شده ، اگر قوه اعیانی دارای [illegible] اهمیت
قانونی است یا مالیاتی که برای دارا بودن حق انتخاب باید ادا شود قسمتی
از مردم را از حقوق سیاسی باز میدارد حقوق تقسیم و تنظیم مالیات و
مخارج عمومی هم بسط حاصل نموده یا محدود میشود و این حق مربوط
بهریك از طبقاتی خواهد بود که متناسب حال خود از اقتدار حکومتی
سهم میبرند .

بر خلاف در تحت اصول انتخابات عمومی ، هر یك از اهالی بطور
تساوی در اداره نمودن امور عمومی شرکت داشته و به همان نسبت آن
ورقه حق انتخاب که در دست اوست مالك [illegible] خواهد بود
خواه مبلغی مالیات پرداخته یا آنکه [illegible] هیچ مالیات نداده باشد

این مسئله واضح است که [illegible] چنین [illegible]
در داخله ممالك باعث منازعات شدید گردیده است .

جمله مذکوره : « حق رأی دادن در [illegible] عمومی متعلق
بنمایندگان ملت است » پس از [illegible] انقلابات [illegible] برقرار
گردیده است .

تاریخ این انقلابات [illegible] در زندگانی
ملل دنیا از ابتدا چه اندازه مهم بوده و [illegible] مخصوصه
راجع بمالیه تا چه درجه دارای اهمیت [illegible] اجازه

خواهد داد که در توضیحات آتیه و اهمیت صورت سازیهائی که در مقدمات امور بودجه است بخوبی درك نموده و بدانیم که بعضی اوقات ممکن است اگر مقدمات آنرا کاملاً مسبوق نباشیم اینصورت سازیهای Formalites بنظر غیر مفید بیاید خاصه اگر ندانیم که این موادو ترکیبات در مقابل چه فداکاریها در تشکیلات جدید ما مستقر گردیده است .

۳ـ سابقه حقوق بودجه در انگلستان

انگلستان نسبت به مسئله بودجه ازسایر ملل پیشقدم تر بوده است .

از تاریخ قرن یازدهم کمین Commines گفته است «بعقیده من در تمام ممالك دنیا که من شناسائی آنها رادارم نقطه که نسبت بمسائل عمومی بهتر رفتار کرده است مملکت انگلستان است »

همچنین از تاریخ ۱۶۸۸ درموقع شورش دوم که گییوم در اثر سلطنت بتخت رسید میبینیم اصول بودجه در مملکت انگلستان تقریبا بطور قطعی معین و برقرار گردیده است .

چندین قرن قبل از تاریخ مزبور نیز انگلستان اصل ذیل را بموقع اجرا میگذارده است «هر مالیاتی بایدبارضایت ملت باشد » حقوق بودجه مملکتی دراصول قدیم آنها مندرج و بگفته ما کولی مسئله بودجه در مملکت انگلستان بقدری قدیمی است که هیچکسی مبدأ آنرا قطعا نمیتواند معلوم نماید .

پادشاه دارای حقوق مقننه نبوده است مگر با کمك پارلمان ما کولی میگوید : شرح این اصل بزرك در جای مخصوصی بیان نشده اما در گوشه و کنار و در تمام قواعد محترم قدیم ما میتوان این اصل را یافت

و مهمتر از همه آن که چهارصد سال است این مطالب در قلوب تمام افراد انگلستان نقش بسته است.

و یك و توری (طرفداران آزادیخواه و محافظه کار آنوقت) دراین مسائل متفق بودند که قوانین اساسی مملکت مخالف آن است که شاه وضع قانون نموده یامالیاتی بر قرار یا قشون کوچك منظمی نگاه دارد بدون اینکه نمایندگان ملت دراین امور رضایت داشته باشند (۱)

این سابقه‌های چهارصد ساله قصد سوئی را که استوارتهادر قرن هفدهم شروع باجرای آن نموده بودند بیشتر مخوف و هولناك مینمود.

این سوء قصد سابقاً نیز در عهد تودر Tudrs موجود بوده و مخصوصاً هانری هفتم و الیزابت بدفعات مختلفه تخطی باین حقوق مینمودند. ولی این تجاوزات همیشه بیك حالت ... وضع موقتی و ... استثناء بوده و پیوسته اصول را محترم شمرده‌اند.

برخلاف ژاك اول از تاریخ جلوس خودش در سنه ۱۶۲۵ ... جنبهٔ منطقی باین دعاوی خود داد ژاك را کمال امور آسمانی دانسته و موافق تبصره‌های رسمی سلطنت را فوق قوانین کرده و امتیازات مالی مخصوصاً راجع به امور مالیه‌را بمنافع خود حذف مینمود.

این نقطهٔ نظر بدون آنکه در آنموقع سبب خصومتهای علنی شود در قلوب اهالی مملکت تولید عدم اعتماد نمودهو تهیهٔ نزاعی را کرد که درعهد پسرش شارل اول ظاهر گردید.

لازم است وقایع را بیشتر مطالعه نموده و در آن خصوص مرتباً

(۱) ویك whigs و توری Tories دو دسته مخالف است که در انگلستان از اواخر قرن نوزدهم وجود داشته و ویکها طرفدار آزادی و توریها محافظه کار هستند.

یکی بعداز دیگری اجتماعات پارلمانی انکلستان را از تاریخ ۱۶۲۵ تا ۱۶٤۸ تا انقلاب تدقیق نمائیم.

شارل اول از تاریخ جلوس خود در سنهٔ ۱۶۲۵ مجلس عمومی را دعوت و افتتاح نمود مجلس عمومی کمك خرج مختصری بشاه‌دادو شاه بیهوده تقاضای کمك و مساعدت های بیشتری مینمود این شخص با یك حالت خجالت آوری جوانی و احتیاجات خود و قروضیکه پدر برای او گذارده بود بمجلس اظهار کرده مجلس ملی در آن خصوص سختی نموده و شاه انحلال مجلس را که موافق معمول ذیحق بود اعلان و از انحلال مجلس بوسیله بعضی قروض مبالغی برای خود تهیه نمود.

نظر باینکه جنك با اسپانیول نتیجهٔ خوبی نداد شاه پارلمان دویم را درسنهٔ ۱۶۲۶ افتتاح کرد این پارلمان دوم مبالغی را که شاه خواسته بود بطور موقت عطا نموده ورأی قطعی درمورد اعتبارات مزبوره را که حکم قانون میداشت به جلسه اخیر خود مو کول نمود.

از سنهٔ ۱۶۲۶ ترتیب معموله حالیه قوانین مالیه انکلستان ایجاد گردیده است باین معنی که خلاصه و جمع نمودن تمام اعتباراتیکه بطور جداگانه قبلا تصدیق و تصویب شده است در آخر دورهٔ اجلاسیهٔ اول سال مالیه باتمام رسیده و رأی قطعی داده میشود.

شارل اول متغیر از این عدم اعتماد مجلس بر خلاف ترتیبات مقرره پارلمانی شروع به تهدیداتی نمود مثلا بنام پادشاه گفته میشد که : - (تمام ممالك عیسوی مذهب سابقاً اصول پارلمانی را دارا بوده همینکه سلاطین بقوای خود واقف گردیده و عقاید فاسده مجالس ملی را نیز مشاهده نموده‌اند کم کم حق تقدم و تفوق خود را موقع اجرا گذارده و در تمام

ممالک عیسوی مذهب باستثنای مملکت انگلستان پارلمان ها را امو نموده‌اند) . معین است چنین بیاناتی باعث رضایت مجالس ملی امیگردید .

مجلس وجوهی که شاه خواسته بود قطعاً رد نموده و بدون اینکه هیچ وجهی را داده باشد منحل گردید .

وسائل مختلفه صندوق صندوق خالی سلطنتی را موقتاً پسر مینمود و برای آخرین وسیله شارل اول جرئت کرده و باقتدار ارد . این قرض مطابق آخرین مالیاتی که مجلس رأی داده بود تحمیل به کلیهٔ اهالی میشد .

فضلای درباری سعی نمودند که بوسیله تحقیقات دقیقه فرق مابین مالیات وقرض را تعیین نمایند . مطابق نظر آنها چنانچه نمایندگان ملت حق اجازه دادن اخذ مالیات را دارا هستند مذاکره و ترتیب قرض نیز مربوط بشخص پادشاه است .

اما این قرض اجباری مالیاتی بود که با تبدیل لباس ظاهر گردیده با وجود تحقیقات و تشخیصات فضلای درباری اهالی در این موضوع اشتباهی نمینمودند .

حقوق عمومی و سلطنت ملی بقدر کفایت از سابقهٔ ایام در اذهان اهالی مملکت جایگیر گردیده بود و بهمین واسطه یك عدم قبول و انکار عمومی فرمان ممهور بمهر خاصهٔ همایونی را که قرض اجباری را امر کرده بود استقبال نمود .

نظر این مسئله یعنی استنکاف مالیاتی هیچوقت درفرانسه ملاحظه نشده و در صورتی که مالیاتهای خلاف قانون نیز وجود داشته‌است مالیات

با اعتراض مواجه نشده و استنکاف و مضایقه نگردیده است .

برعکس درانگلستان واخیراً درامریکا مسئله قانونی بودن مالیات سبب نمایشها و اعتراضات مؤثره بوده است .

دولت انگلستان در سنه ۱۶۲۷ مجبور بحبس اشخاص گردیده اما این جبروزجر اورا بمقصود نرسانیده بلکه محبوسین برای استنکاف ازمالیات بواسطه مراسلات ورجوع محاکمات اغتشاش و هیجان عمومی را تلقین مینمودند .

پنجنفرازمابین دستگیر شدگان خودرابخطر انداخته و امررا بمحاکمه سلطنتی رجوع نمودند که در آن محل مباحثات اینمرافعه برای ملت منافع کاملی حاصل نمود .

معهذا متعاقب قطع روابط با دولت فرانسه وجوه و معاونت نقدی بیشترازپیشتر محل احتیاج شده ویك پارلمان سیمی درسنه ۱۶۲۸ دعوت و افتتاح شد

شارل از ابتدا با یك حالت خشونت و اقتداری مطلب رابه پارلمان رجوع نمود که معلوم بود باعث حصول نتیجه نخواهد گردید . شاه اینطور اظهار نمود «اگر پارلمان بوظائف خود عمل ننموده و احتیاجات مملکتی را درنظر نگیرد شاه خود رامجبور میبیند که بر حسب وجدان خود وسائل دیگری را اتخاذ نماید » بنظر شاه فلسفه مالیه بترتیب ذیل بود : ـ

بدون شبهه نمایندگان بایستی اجازه اخذ مالیات را بدهند اما اگر نمایندگان ملی استنکاف از تهیه احتیاجات نقدیه نمایند یا اینکه احتیاجات فوری وغیر قابل تردیدی پیش بیاید ، شاه نظر باولویت حقوق سلطنتی باید باقتدار شخصی خود عمل نماید .

نتیجه مشاوره قضاة متملق این بود: « در هنگام ضرورت شاه میتواند مالیات وضع نماید و فقط شخص او حاکم قضیه برای تعیین موقع لزوم است.

شاه خود را قاضی عالی تصور نمود که موروثاً مأمور پرستاری ملت خود میباشد و تهیه امنیت و سعادت ملت از وظایف خود اوست و از طرف خداوند دارای اقتدار و صلاحیتی برای انجام این امر است.

داوید هوم میگوید: - این یك بدبختی فوق العاده بود که شاه از مشروطیت تعبیری که بکلی مخالف و مغایر با عقاید اهالی بود برای خود اتخاذ نموده بود.

پارلمان در جواب قوانین حقوقیرا که اصول اساسی مشروطیت ۱۲۱۵ را تثبیت و تکمیل مینمود تدوین کرد.

قوانین حقوقی مزبوره تصریح مینمود که هیچ گونه مالیاتی بدون رضایت ملت نمیتوان وضع و اخذ کرد مخصوصاً استقراض خارج از قانون واجباری وهمچنین استقراض اغنیا برا منع مینمود.

شارل اول بعد ازمدتی تردید بالاخره بواسطه فشار احتیاج بمعاونت قوانین مزبوره را در هفتم ژوئن ۱۶۲۸ بمهر خود ممهور نمود، از آن فوراً اخذ مالیات از طرف پارلمان باو اجازه داده شد.

معهذا با وجود تعهدات خودش دولت شاهانه شروع باخذ بعضی از مالیاتهای قدیمه نمود مالیای مزبور در مقادر اخذ پارلمان اجازه دریافت آنها بطور موافقت داده و موعد آن نیز مدتی بود که منقضی شده بود.

پارلمان چهارم که در ۱۶۲۹ منعقد گردید، مخالفتی با لزوم و مصرف صحیح مالیاتهای مذکوره ننموده ولی میخواست آنها را بنا

اجازه و تصویب نماید بنابر این مأمورین گمرکی را احضار واز آنها سؤال نمود که مطابق کدام قانون مال التجاره هائی که بطور قاچاق بدون پرداخت مالیاتهای مزبوره وارد شده است ضبط مینمایند شارل اول متغیر از خیال فاسدی که ازاین تدقیقات بروز مینمود در ۱۶۳۱ انحلال پارلمان را اعلان کرد ودر بیانیه خود مشارکت و همراهی پارلمانرالغو واینطور اظهار نمود که بعدها شخصاً و باقتدار خود حکومت خواهد کرد.

بعد از این مجلس چهارم در سنه ۱۶۲۹ بموقع بحران قطعی رسیده‌ایم . در آنموقع از طرف شارل اول اقدامات عملی برای تصرف اقتدارات مطلقه ، برقراری واخذ مالیات‌های جدیده بدون اجازه نمایندگان ملت شروع گردید و شارل با تصمیم آنکه دیگر پارلمانی را دعوت و ایجاد ننماید باقتدار شخصی خود شروع به اخذ عواید گمرکی بنادر نمود بعلاوه شاه انحصار دولتی را در صابون ، چرم ، نمك و غیره ایجاد نمود و چون بالاخره این عوائد جزئی کفاف احتیاجات اورا نمی نمود شارل بموجب فرمان فوق‌العاده مالیات جدیدی باسم مالیات کشتی برقرار نمود.

سابقاً در موقع جنك ، حکومت های قدیمه اهالی بلوکات رامجبور مینمودند که مسلح شده و تشکیلات دفاعی بدهند و همچنین ازنواحی ساحلی دریا تهیه کشتی‌ها را خواستار بودند و بعضی اوقات هم در عوض کشتی پول قبول مینمودند . مقصود و نظر حالیه این بود که در موقع صلح با یك ترتیب دائمی چه در داخله مملکت و چه در سواحل دریا آن چیزی را که سابقاً در موقع اجبار و احتیاج لازم بود حالیه نیز برقرار نمایند ماکولی گفت « تمام ملت وحشت نموده و غضبناك شدند » .

از قرار مذکور بدون شبهه شارل اول از روی عقیده صاف وجود مالیات کشتی‌ها را برای مرمت و تکمیل قوای دریائی انگلستان بکار میبرد ولی با وجود این ملت نمیتوانست اخذ یک مالیات غیر قانونی را چون رضایت در آن مالیات نداده بود بخود هموار نماید.

هام دن یکی از مخالفین معروف ازپرداخت سهم خود که به ۲۰ شلنک بالغ بود استنکاف نمود.

این مخالفت او را بمعرض تمام سختی‌های محاکمات میگذاشت دفاع محاکمه او درمدت دوازده روز مورد مباحثه گردیده و ملت با یك وطن‌پرستی حرارت آمیزی‌صورت محاکمه را تعقیب مینمود زیرا مقصود از بیست شلنك مالیات هامدن نبوده بلکه مسئله راجع به حقوق بودجهٔ بود و اینکه معلوم شود حق برقراری و اخذ مالیات با کی است؟ حکومت دردست کیست؟ دراینموضوع بود که مباحثه ومناقشات مابین ملت وشاه بمیان آمد.

چنانکه پیش بینی شده بود هامدن در محاکمه مغلوب گردید ولی هیجان عمومی کار خود را نمود یعنی ملت بیدارشده و با حالت اضطراب زنجیرهائی که برای بستن اوحاضرنموده بودند مشاهده نمود از آن ببعد برای ملت این مسئله واضح شد که مشروطیت و آزادی سیاسی او بواسطه غصب وضبط حقوق بودجه در خطر است.

از ماه مارس ۱۶۲۹ تا اوریل ۱۶٤۰ پارلمانی وجود نداشت یازده سال زندگانی بدون مجلس ملی یك واقعه نشنیدنی را درتاریخ انگلستان ثبت نمود.

نزدفرانسه‌هافواصل پارلمانی را قرن بقرن هم میتوان حساب نمود!

در مدت این یازده سال دولت مداومت دراخذ مالیاتهای برقراری

خود نمود . بعلاوه املاك سلطنتی را برهن گذارده و قرض مینمود تا اینکه در آخرین درجه لاعلاجی لازم دانست در سنه ۱۶٤۰ مجلس را را دعوت و افتتاح نماید.

شارل اول باین مجلس پنجمین حق داد که مالیات کشتی ها را لغو و الغا نماید و گفت « هرگز مایل نبوده است این عایدی یك مالیات ثابتی بشود و بشرافت خود متعهد گردید که بدون رضایت ملت مالیاتی نگیرد » اما حالت ظاهری مجلس بشاه اینطور می فهماند که مجلس باندازهٔ وجهی که شاه لازم دارد مساعدت نخواهد نمود و خیالات شخصی شاه هم با این تصور مخلوط و مجلس را با یك وضع سریع و شدیدی منفصل و هیچ مقصودی را هم از او حاصل ننمود .

قلیل مدتی بعد در همان سنه ۱۶٤۰ ششمین و آخرین پارلمان منعقد شد که باید او را پارلمان طویل نامید زیرا بعد از شاه هم این پارلمان باقی بود

نمایندگان جدید ملت شروع باحضار مأمورین اخذ مالیات نموده و پس از محاکمه مأمورین اخذ مالیات کشتی ها را مجرم خواندند . پس از صورت اعتراضاتی را ترتیب و برای تحریك مردم تمام خلاف قانونها و نقضهای قواعدیرا نسبت باصول اساسی که شارل اول نموده بود در آن درج و انتشار دادند.

در سنه ۱۶٤۲ شاه مجبور بترك لندن گردید کمی بعد یك جنگ داخلی مابین سلطنت و پارلمان یعنی آن دو قوهٔ که در انکلستان محترم ترین قواست شروع گردید .

چنان که می دانند این جنگ در سنهٔ ۱۶٤۸ بـه اسارت شارل اول که در ۳ ژانویه ۱۶٤۹ در جلو قصر وایت هال اعدام شد

ختم گردید .

بیان وقایع مهمه این منازعه و تفاصیل غم انگیز آن را تاریخ عهده‌دار است .

بدون شبهه در مدت جریان این بیست و سه سال فقط مسائل بودجه که مخصوصاً در این کتاب ذکر میشود تنها وسیله و محرك این اتفاقات نبوده است ولی همین مسائل مالیه در مقدرات انگلستان دستی داشته است که مورخین اهمیت آنرا بخوبی میشناسند زیرا لزوم معاونتهای نقدی بوده است که شاه را مجبور بانعقاد پارلمان مینمود . مباحثات راجعه بمالیه بوده‌است که باعث تهییج و تجدید منازعه میگردید برقراری مالیات های غیر قانونی و مخصوصاً ایجاد مالیات کشتیها بود که یکی از موانع بزرگ که در مقابل شاه شده و بالاخره سبب قطعی شورش سنه ۱٦٤۸ گردید .

پس از شورش سنه ۱٦٤۸ در موقعیکه سلطنت استوار را همراه آورد اوضاع مرتب نبود . شارل دوم مثل پیشینیانش یکرشته عایدات مستقلی را دارا بود (از قبیل بعضی مالیاتهای مستقیم و بعضی معاونتهای نقدی دائمی یا مادام‌العمر)

مشارالیه جز برای کسر عایدات نسبت به‌تتمهٔ احتیاجات معمولی یا کلیهٔ ضروریات فوق‌العاده بپارلمان رجوع نمینمود .

در هرصورت کلیهٔ این عایدات از منبعی که بود مخلوط در دست شاه و بدون تعیین و تفتیش بمصارف شخصی شاه و بمصارف دولتی میرسید باین ترتیب در سنهٔ ۱٦٦۰ شاه خود را مجبور دید که امور شخصی خود را بپارلمان بیان نموده و طلب استمداد از آنها بنماید « از موقعیکه من (یعنی شاه) وارد شده‌ام اوضاع من طوری نبوده است که حتی پادشاهان

به برادرهای خود بدهم یا آنکه میز غذای دیگری غیر از میز غذای خود داشته‌باشیم چیزیکه بیشتر بمن اثر میکند اینستکه اغلب شما را می‌بینم به وایت هال آمده و ناچار هستید که برای صرف غذا از آنجا بیرون روید »

در موقع دیگر رسیدگی بمخارج شخصی خودش را بمجلس رجوع نموده و از تحمیلات خصوصی خود که در سال گذشته برای او گران تمام شد شکایت مینماید .

بالجمله مسئله اختلاط مکنت شخصی پادشاه و عوائد عمومی را پارلمان میبایستی اصلاح و مرتب نموده و بدین سبب نظارت و تفتیش مؤثری در اداره شدن کلیه عوائد مملکت داشته باشد ، برای نیل باین مقصود پارلمان سعی نمود که بعضی مالیاتها را اجازه ندهد (مخصوصاً وجوهیکه برای ساختن کشتیها لازم بود (مگر این قبلا صورت برآورد مخارج را مداقه نموده باشد .

بااین‌ترتیب پارلمان تصور مینمود که‌وجوه حقیقت‌بمصرف‌خودش خواهدرسید مطابق گفتهٔ داوینوم عاقبت‌کار نشان داد که یکصد هزار لیره اضافه خرج‌شده است .

چندی بعد در سنهٔ ۱۶۶۸ یك کمسیون مخصوصی که از طرف پارلمان تعیین شده بود خواست‌بمحاسبات مخارجی که نسبت بمعازت‌های نقدی شده است رسیدگی نماید در این کمسیون بواسطهٔ نبودن اسناد راجع بتقریباً مبلغ یك ملیون و نیم مخارج بمهدهٔ تعطیل افتاد . شاه بر خلاف میگفت که مبلغی‌هم از جیب خود مصرف نموده است .

ضمناً منازعات قدیمه مابین سلطنت و پارلمان مجددا ترغیب و

این مرتبه مخصوصاً منازعات بیشتر بواسطه عقاید مذهبی دامن زده میشد مسائل مالیه نیز در این منازعه مقامی را دارا ولی نسبت بدفعهٔ اول در درجه دوم واقع میگردید .

تعطیل پی‌درپی پارلمان غالباً پیش آمده و طولانی گردید . در یکی از تعطیلات پارلمان بود که شاه بدون اینکه جرئت در اقدام به وضع مالیات‌های خودسرانه استبدادی نموده باشد وعده منصب و لقب خزانه‌داری را بکسی میداد که اورا از فلاکت مالیه نجات دهد و شاف تزبوری در حالتیکه در دوم ژانویه (روز موعد استرداد وجوهی که بخزانه داده شده بود ادارهٔ مالیه را بست دارای این مقام گردید .

این تعطیل ناگهانی در پرداخت وجوه تزلزل بزرگی در امور انداخته و باعث ورشکستی اغلبی از بانکها گردید این تنها اقدامیست (دوم ژانویه ۱۶۷۲)که انگلستان در تاریخ مالیهٔ خود خودش را مورد ملامت قرار داده است با وجود این مملکت در آینده صدمه دید کار را جبران خسارت نمود .

در تحت سلطنت ژاك دوم منازعهٔ مابین پارلمان و شاه بیشتر از عهد برادر ارشدش وجود داشت و با یك حکم ساده امر بدریافت رسوم مشروبات نمود این مالیات فقط برای مدت سلطنت شارل دوم ملغا شده بود . شاه در جواب اعتراضات مجلس در اینخصوص اینطور اظهار نمود « ترتیب حاضره که وجود غیر کافی و بمدت معین برای من تهیه مینمائید وسیلهٔ خوبی برای این میشود که پارلمان غالبا منعقد باشد اما من بشما صریح بگویم که این چنین وسیله ممکن است بمقصود نرسد و بهترین وسائل برای اینکه من شما را مجتمع نمایم این است که با من بهتر رفتار نمائید .

همان میل بداشتن اقتدارات مطلقه وهمان لجاجتها برای اخذ مالیات بدون اجازه پارلمان درپیش استوارتها .

بعد ازشورش ۱۶۴۸ مثل قبل‌از زمان شورش وجود داشت‌واین خیالات در هردو موقع همان نتایج را نیز دادند .

بدون اینکه در مرتبه دوم داخل‌جزئیات‌بشویم چونکه‌مخصوصاً مسائل مذهبی‌هم در اینموقع تفوق بامور مالیه‌داشت خاطرنشان کردن این مطلب بنظر کافی میآید که یك شورش جدیدی درسنه ۱۶۸۸ باین مسائل خاتمه‌داد .

گلیوم سوم در سواحل انگلستان فرود آمده و باتفاق پرنسس ماری بتخت سلطنت بجای شاه مغلوب فراری پدر زن خود جلوس نمود .

جلوس گلیوم بتخت سلطنت فتح‌اصول مقرره‌ملی را که نیم‌قرن بود بیان شده‌بود در بر داشت‌اولین اعمال پارلمان پس ازشورش ۱۶۸۸ راجع باستحکام این اصول بود باین مناسبت یك تجزیه کاملی ما بین عوائد شخص سلطنت معین شده بود کاملا از مصارف مملکتی مجری گردید و از اینجا اصل و مبدأ بودجه سلطنتی ازیکطرف وجوهی را که‌شخص‌شاه میتواند بمیل‌خود مصرف نماید معلوم نموده و از طرف دیگرعوائدومصارف‌مملکتی که‌اداره نمودن‌ونظارت درآن‌قطعاً‌مربوط بنمایندگان ملت است معین‌میکنند پیدایش میکبرد .

فرانسه در سنهٔ ۱۷۸۹ مثل انگلستان در ۱۶۸۸ ملتفت شد که مبنا و شرط اساسی تشکیل یك طرز مالیه مرتبی مربوط به بر قراری بودجهٔ سلطنتی است « داردهوم میگوید : تا درآن موقع مابین‌وجوهی که برای مصارف ووجوهی که برای مخارج مملکت معین میشد هیچ

فرق و تشخیصی نبوده و مصرف هردو مبلغ بمیل و اراده شاه بوداز آن
به‌بعد وجوه معینی برای اداره نمودن امور درباری و مخارج سلطنتی و
بقیه عوائد مملکتی بتصویب و اجازهٔ پارلمان مقرر گردید.

در بودجهٔ درباری بعضی مخارج تقریباً تغییر ناپذیر را پارلمان
ضمیمه نمود. هیئت‌مجموعهٔ این‌مخارج از قبیل منافعی که باستمرار
عمومی باید داده شودو بعضی عطایای‌مختلفه تشکیل‌یک‌قسمت‌ازوجوهی
را میداد که یکمرتبه نسبت به‌همگی آنها رأی داده شده و در تحت
عنوان وجوه‌دائمی نامیده شده‌و امروزه‌هم در تحت‌همان عنوان‌ماحوط
است Fonds Consoli des تمام مخارج دیگر عمومی مملکت در
تحت اقتدار مستقیم پارلمان قرار گرفته و هرساله باسمی در بارهٔ آنها
پارلمان رأی‌دهد. راجع بمالیات نیز قانون بودجه که در سنهٔ ۱۶۸۸
بامضاء رسید تجدیدقطعی صلاحیت این امر را نموده و اجازه و تصویب
آنرا موکول بمجلس نمایندگان مملکت نمود.

اساس آنچیزی را که ماحقوق بودجه نامیده‌ایم بطور ترتیب‌قطعاً
در سنهٔ ۱۶۸۸ در جلوس گلیوم ۳ در انگلستان برقرار گردید. از آن
به‌بعد پارلمان مالک حق بلامعارض اجازه دادن و تدوین نمودن تمام
عایدات و مخارج عمومی گردید و تمام مطلب در همین ... اساسی بود.

تکمیلات آیندهٔ خود بخود از اجراء و اعمال همین اصل اساسی
جاری ومطابق گفتهٔ ریبنال‌حل مسئله بودجه‌برای انگلستان دفعه‌واحده
وسیله واستحکام‌آزادی نیز گردید.

٤ - اصول حقوق بودجه در ممالك متحدهٔ امریکا

مسائل بودجه در نتیجهٔ جنگی که در اواخر قرن اخیر داشت

استقلال امریکا شد مقام قابل ملاحظهٔ را اشغال مینماید .

پارلمان انگلستان که از جزیرهٔ انگلیس در آنوقت به مستملکات وسیعه در امریکای شمالی حکومت مینمود در ۱۷٦۵ تصور نمود که مخارجیکه دولت انگلیس برای حفظ و حمایت امریکا مینماید بوسیله مالیات بدانجا تحمیل شود بدین جهه در هشتم ماه مارس ۱۷٦۵ برقراری مالیاتی راجع به تمبر در امریکا امر داده شد. تا آنموقع نیز با وجود حالت تابعیت امریکا بدولت اجنبی مالیات را خود برای خود وضع می نمود .

جارج گرنویل این بدعت جدید را برای جلو گیری از سوء اثر در نظر امریکائیها با کمال ملاحظه ایجاد نموده و مخصوصاً اخذ حقوق جدید تمبر را باشخاصی غیر از مأمورین امریکائی رجوع نمی نمود .

در ابتدای امر مسئله ساده و آرام بنظر آمد اما بزودی مجلس محلی در تحت نفوذ یکی از اعضای خود (پاتریک هنری) در این موضوع پروتست سخت نمود . و از پرداخت مالیاتی که پارلمان انگلستان - پارلمانی که در او نمایندگان امریکا مداخله ندارند برقرار نمود جداً انکار و استنکاف کرد .

مجلس محلی میگفت « اینمسئله مسلم است که فقط مجلس عمومی مستملکاتی حق و اقتدار تحمیل مالیات بسا کنین خود دارد » .

این اعتراض مجلس محلی مثل جرقه بود که ملت را مشتعل نموده و از طرف مأمورین نمایندگان انتخاب و درشهر نیویورك مجتمع گردیده در ماه اکتبر ۱۷٦۵ بیانیه ذیل را اشاعه دادند « چون کلیه مالیاتی که به سلطنت داده میشود عطیه آزادی است از طرف ملت بنابراین خارج

از منطق و برخلاف قوانین مشروطیت انگلیس است که پارلمان بریطانیای کبیر دارائی اهالی مستملکات را باعلیحضرت پادشاه بدهد ».

این مسئله خوب دیده میشود که دلایلی را که ملت انگلستان برای حفظ خود در مقابل شاه و برای آزادی داخلی خود در یك قرن قبل بکار میبردامریکا نسبت بحق خودسبب الزام انگلستان قرارمیدهد در مقابل چنین هیجانی پارلمان انگلیس خود را عقب کشیده و مالیات تمبر را نسخ نمود و این امر در ٥ مارس ۱۷٦٦ یکسال پس از برقراری آن واقع گردید .

بدبختانه دولت بریطانیای کبیر باز بخیال حکمرانی و تفوق خود افتاده ودر ۲۹ ماه ژون ۱۷٦۷ بجای مالیات تمبر عوارض شیشه کاغذ رنك و چائی را برقرار نمود .

تعرفه این چهار مالیات چندان زیاد نبود زیرا کلیه عایدات آنها متجاوز از یك ملیون فرانك نمیگردید . مقصود ازاین مالیات بیشتر راجع باصول مسئله وکمتر مربوط بجنبه مالی آن بود و ازهمین نظر بود که مباحثات را تجدید و تهییج مینمود .

امریکائی‌ها میگفتند (کیسه‌های ما حاضر است ولی مامیخواهیم مثل یك نفرعضو آزاد مملکت مالیات بدهیم نه مثل یك نفر غلام زرخرید) واشینگتن مینوشت (مقصود چیست و درابتدا منازعه دائم آیا پرداخت یك مبلغ جزئی مالیات چائی است ؟ نه ! ! پس فقط راجع بحق ملی است که ماضدیت مینمائیم) .

خبر برقراری عوارض جدیدباعث هیجان عظیم در تمام مستملکات گردیده و اعتراضات از هرطرف شروع گردید . در پارلمان انگلستان هم اظهاراتی شد که فقط خود اهالی حق وضع مالیات برای خوددارادارند

لرد چاتام گفت : ــ وقتی ما در این مجلس رای برای یك مالیاتی میدهیم این رأی مربوط بآن چیزی است که متعلق بخود ما است . نسبت بامریکا چه میخواهیم بکنیم آیا ما یعنی پارلمان انگلستان باید دخالت در مالیه مجلس امریکا نمائیم ؟) و اضافه میکرد که (ما نمیتوانیم بدون رضایت آنها پول از جیبشان بیرون بیاوریم)

مجالس محلی مستملکات پیشنهاد مجلس ویرژینی را پیروی نموده متعهد شدند که تاقانون مالیاتی ۱۷۶۷ نسخ و الغاء نشده بکلی استعمال مال التجارهٔ انگلیس را متروك دارند .

خانمها هر نوع زینتی که از انگلستان میآمد مردود نمودند و جراید آنها را در این موضوع تبریك می گفتند « چقدر ما این جنس نسوانرا تنها باوجاهت طبیعی دلربا می بینیم مخصوصاً که یك وطن پرستی عالی زینت آنهاست » .

شهر بوستون بواسطهٔ مقاومت سخت مخصوصاً پیش از همه خودرا معرفی نمود .

پارلمان انگلستان احتیاط را از دست نداده و مجدداً قانون مالیاتی ۱۷۶۷ را لغو نمود ولی برای اینکه حق تفوق خود را ثابت نماید مالیات چائی را بحالت خود گذارده و فقط عوارض دیگر را که راجع بشیشه و رنك و کاغذ بود لغو کرد (قانون ۵ مارس ۱۷۷۰) .

این مالیات تخمیناً عبارت از سیصد هزار فرانك بود ولی چون برقراری این مالیات مختصر که تنها از یك محصول (چائی) گرفته میشد علامت و عبارت از یك اصول اساسی بود باعث شورش عمومی و جنگ استقلال امریکا گردید .

اغتشاش و قتل در شهر بوستون غارت کشتیهای کمپانی هندوستان

انداختن بارهای چائی آن کشتیها بدریا قدغن شرب چائی در تمام مستعمرات ابتدائی مخالف و اولین جوابی بود که از طرف امریکائیها قانون پنجم مارس ۱۷۷۰ داده شد.

حکومت انگلستان با وجود نصیحت و مواعظ بورك و ارد چاتام در تصمیمات خود لجاجت نمود امریکا در کنگره فیلادلفی در سنه ۱۷۷۴ این بیان نامه حقوقیرا اشاعت داد: – «ماهر نوع خیالی و نظریه راجع به برقراری عوارض داخلی و خارجیرا که بدون رضایت امریکائیها اخذ یك مالیاتیرا در نظر داشته باشد بکلی لغو مینمائیم».

در ۱۹ آوریل ۱۷۷۵ جنك کوچك لکسینگتن واقع گردید قشون مرتب گردیده واشینگتن بریاست آنها برقرار و در چهارم ماه ژوئیه ۱۷۷۶ استقلال امریکا اعلام گردید چنانکه همه میدانند جنگ بمعاهده ۳۰ نوامبر ۱۷۸۲ ختم و این معاهده قطعاً به اسطه معاهده صلح ۱۷۸۳ تصدیق گردیده و استقلال و مشروطیت ممالك متحده امریکا شناخته شد از تاریخ ۱۷۷۸ در موقع جریان خصومت پس از شکست پارلمان انگلستان عوارض چائی را نیز نسخ و مخصوصاً بیان نمود که هیچگونه مالیاتی منبعد در امریکا از طرف پارلمان انگلستان برقرار نخواهد گردید. «قانون یازدهم مارس ۱۷۷۸».

بطور خلاصة در ابتداء وضع مالیات تمبر و بعد برقراری مالیات چائی سبب قطعی جنك استقلال امریکا گردید.

در این جا نیز فتح حقوق بودجه باعث فداکاری (۱) بزرگی گردید و منازعات شدید طویلی را بعرصه ظهور ووجود آورد.

۱- اگر در همار فداکاری مالی هم صحبت نمائیم جنك استقلال امریکا برای آنها متجاوز از ۲ ملیاردونیم تمام گردید

این فورمول وماده که برحسب ظاهر ساده است و به فضل الهی امروز مخالفی ندارد چه سابقه‌های مخوفی‌را بخاطر میآورد .

این اصل عبارت از همان کلماتی است که گفته ایم « اجازه دریافت عایدات و مصرف مخارج عمومی مربوط و متعلق بنمایندگان ملی است.

٥ـ حقوق بودجه در پروس

مشروطیت ۳۱ ژانویه ۱۸۵۰ در مملکت پروس رأی در باره عایدات و مخارج عمومی را از طرف نمایندگان مملکت بیک طرز قطعی ضمانت نمود معهذا پس از تاریخ مشروطیت از سنه ۱۸٦۲ تا سنه ۱۸٦٦ دست اندازی ها ای بزرگ به حقوق بودجه پارلمانی وارد آمد.

وکلای مجلس پروس در سنه ۱۸٦۲ استنکاف از مشارکت در نقشه و ترتیب تشکیلات جدیده قشون نمودند ، این تشکیلات که از طرف دولت پیشنهادشده بود عبارت از برقراری طرز قشون گیری اجباری عمومی بود .

وکلا بایك رأی قطعی اعتباراتیکه برای تدارك و مخارج این تشکیلات بود از بودجهٔ حذف وخارج نمودند مسیو دو بیزمارك که برای اولین دفعه در آنموقع مقام ریاست هیئت دولت را اشغال نموده بود کلیه لایحه بودجه را از مجلس نمایندگان استرداد نموده و اظهارداشت که لایحه بودجه را بدون رفورم قشون نمیتواند پیشنهاد نماید .

بیزمارك جرئت نموده بطور موقت لایحه بودجه را مستقیماً در مجلس اعیان در تحت مشاوره و مذاکره آورده و و مجلس اعیان نیز

مطابق پیشنهاد دولت لایحه مزبوره را تصویب‌نمود بودجه سنه۱۸۶۳ که از طرف مجلس اعیان فقط تصدیق گردیده و در حقیقت یك‌مجلسی او را تصویب‌نموده بودکه از طرف آراء عمومی منتخب نشده بود، موقع اجرا گذارده‌شده ترتیب‌مزبور بکلی مخالف و ناقص‌مشروطیت ۳۱ ژانویه ۱۸۵۰ بود و وکلاء نیز پروتست شدیدی در این موضوع بر حسب لزوم نمودند این بی‌ترتیبی سه سال متوالی در سنوات ۱۸۶٤ و ۱۷۶۵ و ۱۸۶۶ معمول گردیده وچهار بودجه پی‌درپی باین‌شکل بدون‌تصویب قوه مقننه مجری گردید.

فلسفه منطقی که مسیو دوبیز مارك اقدامات خود را به‌آن‌متکی میداشت ازقرار ذیل بود :

(زیرا برای هرعملی همیشه دلائل و براهینی میتوان اقامه نمود) «مجلس ملی بحقوق مطلق تهیه بودجه را نمیتواند در بودجه رد کند. ماده ۶۲ قانون اساسی ۱۸۵۰ میگوید، قوه مقننه متحداً ومعاً از طرف شاه و مجلسین بموقع‌عمل گذارده میشود.

اگر اختلافی پیش‌بیاید مشروطیت پروس حل آن را معلوم ننموده است که‌کدام طرف باید بطرف دیگر تسلیم شود و اگر بودجه تهیه و برقرار نشود برطبق گفته بیز مارك حالت بی ترتیبی و بی‌نظمی را ایجاد میکنند وچون مشروطیت هم حلی برای آن تصور ننموده پس حل حقیقی مسئله باید دریك ائتلافی بشود چنانچه باز موافقتی حاصل نشود تولید منازعه خواهد گردید و چون زندگانی واداره یك مملکت‌ممکن نیست بحالت تعطیل و تعویق بماند و این‌منازعات بالاخره منتهی به‌اعمال قوه میشود پس کسیکه قوه دردست دارد برطبق عقیده خود شروع‌بعمل خواهدنمود» (۲۷ ژانویه ۱۸۶۳)

باید ملاحظه کرد که بچه امثال سختی بیان پارلمانی صدر اعظم آلمان خاتمه یافت .

بدون این که باطراف مختلفه این منازعه نظر اندازیم نتیجه اختتام آنرا بیان مینمائیم ـ کردار و اعمال دلائل دولت را تعیین و تثبیت نمود .

درسنه ۱۸۶۶ جنك مابین پروس و اطریش شروع گردیدمحاربه ازوم رفورم نظامی پروس که برعلیه مقاومت مجلس ملی بموقع اجرا گذارده شده بود عملا نشان داد و مجلس ملی تسلیم گردید .

چیزیکه قابل ملاحظه شد این بود که پس ازاین ضربه شاه وصدر اعظم بایك حالت تسلیمی نسبت بخلاف قانونیکه در این مدت مرتکب شده بودند از مجلس ملی معذرت خواستند پادشاه گلیوم اینطور بیان نمود (در این سنوات اخیره بودجه باتفاق نظرنمایندگان ملی تعیین نگردیده ومخارج عمومی که در اینمدت شده اساس قانونیرا نبوده است .

شاه بااین ترتیب بخلاف واقع شده اقرار و از مجلس تقاضا مینماید که با او مساعدت نموده بودجه را مجدداً بمجرای قانونی خود وارد نمایند و شخصاً وعده میدهد که بعدها از ترتیب قانونی خارج نخواهد گردید . شاه به بیان خود میافزاید « با این ترتیب منازعهٔ خاتمه دائمی خواهد یافت »

این موضوع سرمشق ونمونه بزرگی است که بهتر از بیان هرفلسفه اصول حقوق بودجه را نشان میدهد زیرا یك حکومت ودولت فاتح نیز در جلویکچنین حقی تسلیم میشود .

فصل دویم

سابقه اصول حقوق بودجه در فرانسه

☆۱ سابقه اصول بودجه در فرانسه • دوره اتاژنر و یا مجلس طبقات مملکتی • خصوصیات این مجالس و قدر شناسی اعمال و صورت اجتماعات نادره آنها • سلطنت مجالس مزبوره را گاه گاه یک آلت مالیه قرار میدهد •

☆۲ دوره پارلمان ها • پارلمانهای مقامی را که از سنه ۱۶۱٤ از طرف اتاژنرو آزاد گذارده شده بود اشغال مینماید • این پارلمانها کفایت جانشینی آنهارا ندارند لوی چهاردهم زبان اعضاء پارلمانرا بسته و آنها را با لتجستیس • تخت سلطنتی در پارلمان فوائد شخصی غالباً برفوائد عمومی ترجیح داده میشود •

☆۳ مبنای دوره تشکیل یا تأسیس اصول جدیده مالیات بدون معارضه از سنه ۱۷۸۹ از طرف نمایندگان ملت رأی داده میشود • دفاتر اتاژنرو • بیانات [illegible] مجلس ملی راجع بموضوع مالیات ووظایف خود • در دوره امپراطوری سیستم مصارف اساس محکمی ایجاد نگردید • حقوق نمایندگان مملکت هم تا ابتدای دوره رستوراسیون • راجع بمخارج همیشه مورد مباحثه بوده است • پس از آن در ایجاد حقوق بودجه شامل تمام اقسام آن اعم از عایدات و مصارف گردید •

☆ اول ـ سابقهٔ حقوق بودجه در فرانسه ـ دورهٔ اتاژنرو

تاریخ بودجهٔ فرانسه را بر سه دوره و زمان میتوان تقسیم نمود : اول اتاژنرو ـ دویم پارلمانها ـ سوم دوره تأسیس اصول حالیه .

دورهٔ اتاژنرو در سنهٔ ۱۶۱٤ در موقع صغر سن لوی سیزدهم و نیابت سلطنت ماری دومدیسی خاتمه یافت . از آن تاریخ تا سنهٔ ۱۷۸۹ نمایندگان ملت دیگر اجتماعی ننمودند . همانطور که زمان اختتام این تأسیس را در فرانسه بسهولت میتوان معلوم نمود تعیین تاریخ ابتدای تأسیس آن نهایت اشکال را دارد بعضی از مورخین اصل تأسیس اتاژنرو را از سنه ٤۲۸ در زمان فارامون و در موقع برقراری قانون سالیک دانسته‌اند

(قوانین فرانکهاکه فرانسه را مسخر کردند)

پس از آن تاریخ دعوت و اجتماع معروف باسم شان و مارس شان‌دمه بمیان آمده است.

امروز بجای این قصص اطلاعات تاریخی مورخین عالم بما نشان میدهد که تاقرن هفتم هیچ‌مجلس عمومی ملی وجود نداشته است. پس از آنهم کنوانتوس ژنرالیس نیز مجالس عمومی ملی نبوده اهالی در آن مجالس حضور بهم نمیرسانیدند مگر در تحت اوامر رؤسای محلی خوداز قبیل کنت‌ها و کشیشها شاه دور و خارج از ازدحام فقط بااشخاص بزرك مذاکره مینمود. مشارالیه در جلسهٔ اختتامیه خود را بملت نشان داده و شخصاً درآنموقع نطق مینمود و یاوز بر دربار نطق‌شاه راقرائت میکرد. و منتها اهمیت مردم تحسین نطق شاه بوده است تفصیل این وقایع با یك معلومات واسعه در کتاب مسیو فوسل کولاتز کاملا بیان شده است (۱)

در قرن وسطی مجالس فئودال مرکب از اعیان و ملاکین و کشیشهائی بوده که‌پس از وعده یك مبلغ مالیات‌بشاه خود را مامور وصول آن مبلغ ازرعایای خود مینموده و بدون مشورت آنها وجوه لازمه را دریافت میداشتند مطابق گفته مسیو وبربی « تصور این مجالس فئودال بمنزله مجالس نمایندگان‌ملی شخص رابخیالات و امثال‌جدیده‌انداخته و تطبیق‌اوضاع‌حاضره یا قرون‌وسطی و تأسیات فئودالیته‌غیرمناسب‌است (مطالعه دراصول مالیه فرانسه)

اولین مجلس اتازنرو که بمسائل مالیه اشتغال ورزید در سنهٔ ۱۳۱٤ در دورهٔ سلطنت فیلیپ لبل بود چند سال قبل فلیپ لبل یکمده از بارنهاو کشیشها را نزد خود جمع‌آوری نمود ولی نظربآینکه‌اشخاص

(۱) از آن‌ببعد پروفسور ژولین تاریخ این عهد رادر چندین جلد تصنیف نموده‌است

مزبوره اظهار داشتند که اقتدارات لازمه را برای مجبور نمودن مالیت دهندگان ندارند شاه تصور نمود که با رجوع به نمایندگان حقیقی ملت بهتر می تواند وجوهات لازمه را برای کمك خرج خود تحصیل نماید.

بنابراین جلسه ۱۳۱٤ در قصر سیته در پاریس در نمایندگان عامه منعقد گردید. اعضاء حاضره این طور بیان نمودند که برای کمك بشاه حاضر و هریك بقدر قوهٔ خود مساعدت خواهند نمود نظر بهمین مبهم فوراً جلسه خاتم گردید و شاه برحسب حکم شخصی خود چندفقره مالیات برقرار نمود.

پس از دوره فیلیپ لبل در دورهٔ سلطنت لوی دهم و فیلیپ طویل و فیلیپ ششم فقط سه دوره اتاپروان سبو با اتاژرو قابل ذکر هستند تا بمجالس مهمیکه در دورهٔ سلطنت ژان منعقد گردیدو باعث کمال مرتبی را دارا بودند برسیم.

در آخر سنهٔ ۱۳۵۵ در موقعی که جنك باانگلستان در گرفت تمام وسائل مالیه تمام گردیده و ژان لبن از مجالس اتاژنرو که در دوم دسامبر ۱۳۵۵ در پاریس منعقد شده بود اجازهٔ مالیات نمك را تحصیل نمود.

پس ازشکست پواتی که پادشاه فرانسه اسیر گردید بدعوت ولیعهد مجالس اتاژنرو در سنوات ۱۳۵٦ و ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ برای رأی دروجوه لازمه بخاطر مداومت جنك باانگلستان و فدیه پادشاه منعقد شد. دراکتبر ۱۳۵٦ عدهٔ وکلا بهشتصد نفر رسیده و چهارصد نفر از ازآنها ازطبقهٔ تجار وملاك بوده و یك حرارت انقلاب آمیزی داشتند. ولی مدت آن خیلی کم و بطول نیانجامید.

در این اوائل سلطنت شارل پنجم مجلس منعقد نگردیده و بگفته ژارژیی کو شاه جدید تا احتیاجات مهمی روی ندهد مایل بدعوت و کلائی که اقتدارات سلطنت را میخواهند در تحت کنترل بیرون بیاورند نبود.

در سنه ۱۳۶۷ یك اجتماع ساده از متنفذین مملکت تشکیل و در سنه ۱۳۶۹ هر سه طبقه کشیش ها نجباء و نماینده شهر ها از تمام جمع گردیده بتصمیم درجنك با انگلستان گرفته وشش ماه بعد مالیاتهائی که برای تجدید خصومت لازم بود عطا نمودند.

قبل از پنج مجالس که در سلطنت شارل از ۱۳۵۵ منعقد و جلسه دوره شارل پنجم در ۱۳۶۹ مجلس اتاژ ژنرو حز در تواریخ ذیل منعقد نگردیده است.

در ۱۴۱۲ در پاریس درسلطنت شارل ششم در ۱۴۲۰ در پاریس بدعوت پادشاه انگلستان هاری پنجم در ۱۴۲۲، ۱۴۲۴، ۱۴۲۵ و ۱۴۲۸ این چهار جلسه اخیر در سلطنت شارل هفتم و در موقع جنگ صدساله منعقد شده است مجالس مزبوره هر ساله تا سنه ۱۴۳۵ مجتمع گردیده و جدوجهدی در کمك و مساعدت شاهی مینمودند. در سنه ۱۴۳۹ در ارلان درعهد سلطنت شارل هفتم اتاژ ژنرو ایجادقشون دائمی نمود. و مالیات سرشماری را بطور ابدی برای مخارج ژاندارمری معین نمودند (۱) قبل از آن در انعقاد مجالس مزبوره فاصله پیدا شده ومدت

(۱) مالیات سرشماری در فرانسه تا قبل از هزاروهفتصد وهشتادونه موجود بوده و مثل مالیات برعایدات میزان آن هر ساله معین و درولایات قسمت میشده است و مالیات شکل مالیات ارضی را داشته است که از املاك ساختمان دار و بی ساختمان میگرفتند.

فواصل آن بما نشان میدهد که این تأسیسات چه اندازه موقتی و غیر ثابت بوده است .

در سنه ۱۴۶۷ در سلطنت لوی یازدهم در سنه ۱۴۸۳ در سلطنت شارل هشتم در ۱۵۰۶ در تورس در سلطنت لوی دوازدهم در سنه ۱۵۵۸ در سلطنت هانری دوم فقط اجتماع نجبای مملکت در سنه ۱۵۶۱ در صغر سن شارل نهم در سنه ۱۵۷۶ در سلطنت هانری سیم در سنه ۱۵۹۶ مجلس نجبا در سلطنت هانری چهارم و سوای بالاخره در سنه ۱۶۱۴ درپاریس در صغر سن لوی سیزدهم آخرین جلسه ها از شورش فرانسه تشکیل گردیده است چنانچه صورت مذکوره را ملاحظه نمائیم میبینیم که خارج از سلطنت ژان لبن و شارل هفتم که جلسات غالباً منعقد بوده است دیگر در مدت هر قرنی ... شش جلسه انعقاد یافته و بعضی را هم باید از این صورت خارج نمود زیرا مجلس قانونی که عبارت از مجمع نمایندگان مملکت ... نمیشوند .

خلاصه این که مجالس ملی اصلا وجود نداشته ... بطور مرتب جلسات منعقد نمی گردیده و دائماً عدم قدرت ... ملی برقراری مالیات های جدیده از طرف سلطنت بوده است و میتوان گفت که تا سنه ۱۷۸۹ تقریباً هیچوقت ایجاد مالیات ... مملکت نبوده است .

معهذا با وجود این فواصل در انعقاد مجالس ... هر مالیاتی باید برضایت ملت اخذ شود در فرانسه ... که چندین مرتبه رسماً بیان و اعلام گردیده و سلطنت هم ... نموده بود دائماً درعقاید مردم نفوذ داشت با عدم اجرای ... که این

حق مبنای اصول حقوقی ملی فرانسه شمرده میشد .

در عهد سلطنت لوی یازدهم در موقعیکه اصل اساسی تأسیسات ملی رو بانحطاط گذارده بود فیلیپ کامین وزیر و محرم پادشاه اینطور مینویسد . (آیا سلطانی درروی زمین بوده است که بتواند مالیاتی را که اشخاص مالیات دهنده رضایت نداشته باشند جز بطریق ظلم و زور تحصیل نماید ؟) .

نایب السلطنه انبدبوژ بنام شارل دوازدهم در مقابل حق ملت تسلیم گردیده و برحسب تقاضای اتاژنرو وعده انعقاد مجلس را برای دوسال بعد داد که تجدید اجاره دریافت مالیات رابنماید . ولی همینکه نمایندگان ولایات خود مراجعه نمودند دو سال گذشت و نایب السلطنه خود را بهمان اجازه پارلمان پاریس قانع نموده و مداومت باخذ مالیات کرد و انعقاد جلسه اتاژنرو را برای بیست سال بعد به تأخیر انداخت .

هانری چهارم در تملق خود حقوق ملت را تصدیق نموده ولی اتاژنرو را یك مرتبه آنهم خیلی دیر دعوت بانعقاد نمود و مثل پیشینیان خود اصول را تصدیق و اعلام نموده ولی حتی الامکان از اجراء و اعمال آن مضایقه مینمود

حتی در دوره لوی چهاردهم فنلن به ولیعهد خاطرنشان مینماید (که سابقاً شاه هیچ وقت باقتدار شخصی خود از ملت وجهی دریافت ننموده و همیشه مجالس ملی وجوهات لازمه را برای احتیاجات دولتی عطا میکرده است و آیا چه چیز جز استبداد سلاطین این حق را غصب نموده است ؟)

در قرن هیجدهم بواسطه طول مدت عدم اعمال قوای ملی این حق مات بنظر چنین میآمد که از خیالات محو گردیده و لترهم این موضوع

را اهمیت نمیدهد و مدرسه علم اقتصاد نیز نظریات غریب وعجیب راجع باقتدار مطلقه بیان مینموده‌است معهذا رمو، رنال، کندرسه داویدهوم، مونتسکیو حقوق ملت را نسبت به تصویب و اجازه عایدات و مخارج عمومی یکی از حقایق اساسی میدانسته‌اند میتوان گفت که سابقه در این موضوع همیشه وجود داشته و اصول حقوق ملت دائماً بیان و اعلام گردیده منتهی و اجرای آن در بوته اجمال مانده است.

برای توضیح اختلاف اصول عقیده در طرز عمل برای عدم تراشی بتجاوزاتی که از طرف سلطنت نسبت بحقوق ملت می گردیده گفته میشد که مجالس اتاژنرو لایق کار نبوده و برای انجام وظایف خود قابلیت نداشته‌اند.

این مسئله نیز محقق است که اتاژنرو چون متواصل طولانی منعقد میگردیده و مرکب از اشخاص عادی از آشنائی بامور مملکتی بوده است فرصت تحصیل تجربه نداشته و در تعیین و تثبیت حق خود عاجز بوده‌اند.

در فرانسه میبایستی مجالس مزبوره فقط با جدیت تام تقاضای رأی در بودجه را نموده باشند ولی درعوض میل به دخالت امور اداره سلطنتی داشته و همچو تصور مینموده‌اند که حکومت افراد اعضاء اتاژنرو اساسی و فقط وسیله حفظ و نگاه داری بودجه‌است. در سنه ۱۵۹۶ در روون مثل ۱۶۱۴ در پاریس اینطور تقاضا کردند که کمیسیونی از اعضاء تشکیل گردیده و اداره امور مملکت را با سلطنت متفقاً در دست بگیرند.

هانری چهارم موافقت با میل آنها نموده و شورائی بنام Conseil de raison از اعضاء اتاژنرو تشکیل داده ولی بواسطه

عدم توانائی و اختلاف داخلی هیئت مزبوره مجبور به انحلال وتفرقه گردید .

ادارهٔ سلطنت چون بهتر تشکیل یافته بود وسائل کاملی برای مخالفت بااتاژنرو داشته ولی‌این‌غلبهٔ‌سلطنت بالاخره باعث بدبختی‌بزرگی برای فرانسه‌شد .

۲ ـ دورهٔ پارلمانها

از ۱۶۱٤ اتاژنرو منعقدنگردیده وتاسنه۱۷۸۹ درمدت ۱۷۵ سال حکومت مملکت در دست سلاطین بوده و سلطنت‌بتنهائی بدون معاونت‌ومشارکت نمایندگان مملکت مالیات برقرارنموده و مخارج را بمیل خود معین‌ومصرف مینمود .

در آنوقت زمانی که ما آنرا دورهٔ پارلمانها مینامیم افتتاح‌وایجاد گردید . در حقیقت دراین‌مدت فاصله فقط قوهٔ که با اقتدارات مطلقه سلطنت مقابل وموازنه مینمود اقتدار پارلماها بود ـ پارلمانها مقامی را که در تشکیلات بودجهٔ بواسطهٔ نبودن اتاژنرو خالی مانده بود اشغال نمودندولی مجالس دارای‌چنین حقی نبودند زیرا اعضاءآن‌فقطازطرف شاه انتخاب میشدند .

این‌شغل ومنصب که بوسائل تقدیمات نقدینه تهیه‌شده‌بود نه‌حقاً ونه‌عملا یك مقام‌تقنینی را بهآنها نمیداده است .

مونتسکیو در بارهٔ پارلمانهای مزبور میگوید : پارلمانها اعلام قوانین را مینمایند و در موقعی که قوانین‌مقرر گردید ودر مواردی که قوانین فراموش میشود نیز آنها را بخاطر آورده و یادآوری‌مینمایند . پارلمانها هیچ حقی نسبت به تصدیق قوانین مخصوصاً قوانین مالیه

۳- بنای اصول بودجه بطرز جدید -

حقوق نمایندگان ملت نسبت بعایدات شناخته شده و پس از آن نسبت بمخارج نیز تصدیق گردد

هیجان عقاید که باعث انعقاد اتازنرو در ۵مه ۱۷۸۹ شد ایجاد اصول جدیده را نیز نمود.

برای آن که مطلب را بهتر درك نموده و بمقصد نزدیك شویم بایستی موضوعی که تا کنون بلا مانع مربوط ومخلوط به یکدیگر بود از هم تشخیص بدهیم و آن عبارت ازعایدات ومخارج است

اشتغال مجالس قدیمه اتازنرو در امور بودجه در حقیقت فقط مربوط بعایدات وعطا نمودن وجوه لازمه بوده است و بندرتاً مجالس مزبوره نظر خود را بمصرف عایدات و وجوهات مصوبه (یعنی مخارج) معطوف میداشتند.

در دوره قدیم حقوق بودجه عبارت از جمله ساده ذیل بوده است :- (هیچگونه مالیاتی بدون رضایت ملت نمیتواند اخذ شود).

بدون شبهه در آنموقع این خود نیز یك مسئله مهمی بوده است که ملت خود برای خود مالیات وضع نماید.

در موقعیکه در سنه ۱۷۸۹ انقلاب شروع گردید اصول راجع به رأی درباره مالیاتها از طرف نمایندگان ملی موضوعی بود که بواسطه سوابق مذکوره که گاهی عملا هم تصدیق شده بود الا شناخته شده عقیده عمومی بود

بهمین مناسبت مصنفین قوانین و قواعد در سنه ۱۷۸۹ متفقاً آزادی ملت را در این موضوع بیان نموده و جمله ذیل را در ماده مشتملات

پارلمانی مندرج میگردید : هیچ مالیاتی بدون اجازه ملت نمی تواند اخذ شود :

در زمینه همین عقاید و نظریات مجلس ملی در اولین ماده‌های اجتماع و انعقاد خود قانون صریح قطعی وضع نمود (۱۷ ژوئن ۱۷۸۹) .

از آن ببعد نه فقط از لحاظ فلسفهٔ رأی راجع بمالیات متعلق و مربوط بنمایندگان ملت گردیده بلکه در اعمال و اجرای این حق هم از ۱۷۸۹ تا بامروز خللی وارد نیامده است .

نسبت بمخارج وضعیت طور دیگر بود وکلای جدید ۱۷۸۹ با رجوع بسوابق وتجربیات گذشته و اصول قوانین قدیمه در اینمسئله مردد بودند که آیا اموراجعه بمخارج یکی از حقوق سلطنتی و دولتی نیست ؟ وهمین که عایدات از طرف ملت برای احتیاجات دولت رأی داده شد آیا مصرف وحواله و تأدیه مخارج با خود دولت نیست ؟ و از قضا مطلب هم همینطور تادورهٔ رستوراسیون مبهم ماند .

یادداشت های هیئت‌های محلی که در اتاژنرو تقدیم گردید بجای آنکه مثل رأی درباره مالیات مطالب را صریح بنویسد جملات مبهم در هم و برهمی درموضوع مخارج نوشته‌اند ونمونه یادداشتهای مذکوره از قرار ذیل است . «وزراء نسبت باداره امورخود بایدبمنزله محاسب ملت باشند» (یادداشت اشراف میرکور)

« محاسبه مخارج در تحت‌نظر و ملاحظه مجلس ملی آمده وبرای هروزارتخانه یك مبلغی معین خواهد گردید که نسبت بآن مبلغ وزراء و زیردستان آنها محاسب ومسؤل باشند یعنی درمواقع معینه محاسبه را تحویل بدهند » یادداشت طبقه سیم منتارژیس .

«مخارج لازمه دوائر دولتی باید مطابق صورتهای تخمینی معین شود» یادداشت طبقه سیم کیوین.

«نمایندگان بدواً با کمال دقت صورتهای مالیه را رسیدگی در تصفیه مخارج هر وزارتخانه را مینماید. همینکه تمام صورتهای عایدات و مخارج رسیدگی و تصفیه گردید محاسبات [illegible] طبع [illegible] شده و علنی خواهد گردید (یادداشت طبقه عوام [illegible])

این بود تقریباً خلاصه مواردی که راجع [illegible] مخارج [illegible] گردیده است.

در بعضی موارد هم صریحاً بیان شده است که مخارج وزارتخانه‌ها بمیل و اراده سلطان واگذار شود «مخارج وزارت [illegible] ها از طرف اعلیحضرت شاه معین و مقرر گردیده [illegible] و صرفه [illegible] در آن را بنظریات اعلیحضرت واگذار [illegible] (ماده سیم من یلیه).

مجلس مشروطیت بواسطه عدم سابقه [illegible] مطالب نموده نه بودجهٔ تشکیل و منظم نموده [illegible] دولتی کرد

بدون شبهه مقررات مجلس [illegible] از درباری بسیار خوب شروع گردید ولی [illegible] محکمی راجع بتأسیسات مالیه [illegible] مجلس مربور عملیات [illegible] تعیین [illegible] اول برای یک قسمت سال و بعد برای سه ماه و [illegible] روز بروز محدود نموده بود و هیچ بودجهٔ [illegible] مقرر ننمود.

پس از ایجاد اوراق نقدی (مثل اسکناس) دیگر هر حساب و هر پیش بینی و هر بودجه بی‌فایده بود بچه درد میخورد که قبلا موازنه جمع و خرج درست شود درصورتیکه قطعاً عایدات بایستی معادل بامخارج باشد؟ مقصود اساسی از تنظیم بودجه از بین رفته و منظوری جز ازدیاد تعداد کاغذ یعنی اسکناس نبود.

فقط ترتیبی که مجلس مشروطیت برای ثبوت حق خود درمخارج دولتی اتخاذ نمود تنها (موافق سرمشق و نمونه اتازونی و مداخله بامورقوه مجریه بود).

مجالس مزبوره اداره حوالجات و تأدیه‌را در زیر دست خود گرفته و اداره خزانه مملکت را به کمیته خزانه‌داری که مستقیماً در تحت‌اوامر مجلس بود واگذار نمود و بعلاوه کنترل محاسبین را هم در دست گرفته‌و یك دفتر محاسباتی که باز مثل کمیته خزانه‌داری در تحت اوامر مجلس بود مأمور رسیدگی به محاسبات وارائهٔ نتیجه تحقیقات خود بمجلس مزبور بود بعبارت آخری مجالس فقط ناظر و حاکم معاملاتی بود که خود حواله داده و نظارت و مراقبت اجرای آن را هم در عهده گرفته بود

دوره کنواسیون و دیر کتوار و کونسولا و امپراطوری را هم که مؤسساتی برای تکمیل عملیات نمایندگان ملی نداشته‌اند مسکوت عنه گذاشته و از دورهٔ رستوراسیون که‌اصول حالیه راتاسیس نمودشروع بمطلب مینمائیم.

از نقطه‌نظر مخارج قانون اساسی ۱۸۱٤ همان نواقص مشروطیت های قبل را داشته است حتی قانون مزبور بیشتر سکوت اختیار نموده و راجع بمخارج دولتی در هیچیك از موارد ذکری ننموده‌است

سکوت قانون مزبور بهانه بدست داده و وسیله تشبثات ارتجاعانه نسبت به بسط اقتدارات سلطنتی شده و بعضی فلسفه‌ها نیز د ذر گردید که اتاژنرو هیچوقت حقی غیر از رای در باره عایدات نداشته و مطابق سوابق گذشته مخارج مطلقاً مربوط و متعلق باراده پادشاهی است .

موافق این نظریات حقی را که مجلس دوره انقلاب علناً اعلام نموده و عملا هم باهمال و فراموشی گذرانیده در ابتدای رستوراسیون اساساً مورد مخالفت واقع گردید .

در این موقع لازم بود اظهارات و اعتراضاتی بشود و مخبر مجلس نمایندگان ملی راجع به بودجه ۱۸۱۷ این موضوع را بشرح ذیل طرح نمود : ـ

« حق رای در مالیات بدون هیچ مخالفتی مهمترین مطالب شما است (مقصود نمایندگان ملی است) ولی باید دانست [illegible] تا چه اندازه و پایه است و بکجا محدود است ؟ آیا [illegible] تصویب نمایند بدون اینکه نسبت به تعیین و نظارت مصرف [illegible] حقی داشته باشند ؟ » .

پس از آنکه مسیو رای مخبر بودجه شرح فوق را طرح نمودند از سکوت قانون اساسی در موضوع مذکوره ازروی دلائل مسئله را این طور حل میکنند : ـ مالیاتها و وجوهی که تهیه میشود برای احتیاجات ضروری دولت است . نتیجه این اصل این میشود که [illegible] حق رأی در مالیت را دارد لزوماً حق دارد بداند که آیا مالیات تماما شده برای احتیاجات ضروری دولت بوده یاخیر و تحقیق در احتیاجات نموده و نظارت در مصرف آن وجوه کرده و مطمئن شود که مبالغ مصوبه برای همان مقصودیکه عطا گردید صرف شده است »

بالاخره مخبر مزبور مطلب را بمقصود نزدیك نموده و موافق رای اتفاق کمیسیون مراجعه ومداقه باحتیاجات و مخارج رااولین تکالیف کمسیون بودجه داسته‌و از همین نقطه نظر کمیسیون بودجه دوراپورت جداگانه برای مخارج وعایدات تهیه کرده بود .

این تشخیص وتفکیك راپورت عایدات ومخارج که‌از آن ببعد معمول گردیده و برای ترتیبات داخلی بود اساساً یکی‌ازمسائل مهمه بودجه‌را حل نموده وبعباره دیگربوسیله این ترتیب مجلس نمایندگان حق خود را نسبت برای در بودجه‌عایدات ثابت نمود .

بعلاوه قانون بودجه همان سال این حق پارلمانیراتکمیل کرد :ـ « از این ببعد مخارج هروزارت خانه نمی‌تواند ازکلیه اعتباریکه‌برای هر یك ازوزارتخانه‌ها داده شده است تجاوز نماید » (ماده ۱۵ قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷) مطابق این ترتیب نه فقط پارلمان متصدی دادن یك اعتبار کلی برای دوائر گردیده بلکه در جزئیات آنهم دخالت نموده و بوزارت خانه‌ها تقسیم میشود .

معهذا حتی بعد ازقانون ۱۸۱۷ مباحثات‌راجع به‌این‌اصل‌حقوق نمایندگان ملی در قسمت مخارج ، متروك گردیده و درارشیوه‌های سنه۱۸۲۵ پارلمانی نمونه‌های آن‌یافت میشود .

مسئله عریب آنست که مسیورای در آنوقت وزیر مالیه بوده و برخلاف نظریات دورهٔ وکالت خودبیان ذیل‌را نموده است « مجلس رأی در باره مالیات میدهد ولی شاه رئیس عالی دولت است . قوه‌مجریه‌فقط متعلق و مربوط بشاه و باین مناسبت شاه به تنهائی حق مصرف مالیات را برای مخارج لازمه داشته و نظر باینکه‌دوائر دولتی قسمت عمده‌قوه مجریه‌هستند و شخص شاه دولت را اداره مینماید پس تقسیم مخارج

و اعمال آن برای عملیات دوائر دولتی مربوط باو است» (نطق مسیو ویلل وزیر مالیه ۳۰ ژون ۱۸۲۰) در همان موقع یك جزو رسمی که در همه جا منتشر گردید نظریات وزیر را شرح داده و برای سندیت آن سوابق قرون وسطی را شاهد آورده است.

این آخرین عقاید ارتجاعی بود که در موقعی که حقوق بودجه نمایندگان ملی قطعاً و کاملا درفرانسه مقرربوده بیان گردیده است.

نظامنامه ۲ سپتامبر ۱۸۲۷ رأی نمایندگانرا از وزارت خانها بدوائر و قسمتهای وزارتخانه تعمیم داده و بالاخره در سنهٔ ۱۸۳۱ آراء فصل بفصل مقرر گردیده است در آنوقت حق پارلمان نسبت برأی در مخارج کاملا تصدیق وعملا نیز بموقع اجرا گذارده شد.

امروز نیز بواسطه بودن یك قانون که رأی دادن درمخارج دولتی آنرااز وظایف پارلمانی بداند بعضی منازعات در این باب میشود

حقوق بودجه در تمام ممالك موجود است که بطور بطئی و با اشکالات زیاد بوسائل انقلاب بدست آمده و همیشه هوی و هوس های مخالفت از اعمال و اجرای آن حقوق نموده و بالاخره موفقیت قطعی آن بواسطه منازعات متمادی بین از مدتهای مدید حاصل شده است.

یک موفقیتی که باینقدر مشکل و گران بدست آمده سزاوار است که از روی قدردانی و با اهمیت محافظت شود. مقصود از قواعد و نظاماتی که بعدها مطالعه خواهیم نمود حفظ و مداومه حقوق نمایندگان ملت و جلوگیری از تجاوزات بحقوق نمایندگان ملی است.

قسمت اول ـ تهیه بودجه

فصل سوم

(تهیه کنندگان بودجه چه اشخاصی هستند ـ وظیفه وزیر مالیه)

تقسیم مطلب : تهیه ، رای ، اجرا ـ تفتیش و نظارت در بودجه

* اول ـ کدام یك از قوای حاکمه بودجه را تهیه مینماید قوه مجریه در هر جا مأمور تهیه بودجه است منتهی حدود اختیارات آن فرق میکند در انگلستان پارلمان از حق ابتکار یعنی پیشنهاد ابتدائی در بودجه استنکاف و احتراز نموده حقوق دولت را در این موضوع محفوظ میدارد . در فرانسه ، ایطالیا و در بلژیك وکلا منفما با دولت پیشنهاد در امور بودجه مینمایند . معایب ابتکار پارلمانی .

* دوم ـ بودجه بدوا از طرف ادارات محلی و مرکزی و پس از آن طرف وزرای مربوطه تهیه میشود تمام وزراء لایحه بودجه وزارت خانه خود را بوزیر مالیه ارجاع مینمایند .

* سوم ـ وظیفه وزیر مالیه ــ شرحی که در این موضوع ذکر کرده است بیان مسیو ثیر در بعضی از ممالك وزیر مالیه فقط بودجه سایر وزارتخانه ها را مرکزیت داده ولی در بعضی دیگر تفتیش ودقت در آن بودجه ها نیز نموده و بودجه کلیه وزارت خانه ها را وزیر مالیه پیشنهاد میکند . تفوق وزارت مالیه در فرانسه در عهد سولی کلبر نکر دو ویلل ناپلئون اول ــ تیر در ۱۸۷۱

* چهارم ــ وزیر مالیه در انگلستان ــ اداره خزانه داری که مرکب از رؤسای احزابی است که حکومت دست آنها است دارای حیثیت و تفوق بلا معارض بودجه است . فوائد تفوق اداره خزانه داری به کلیه ادارات مملکتی .

* پنجم ــ همینکه لوایح بودجه های مخارج را وزیر مالیه مرکزیت داد

لایحه بودجه عایدات را نیز شخصاً تهیه و ضمیمه آن نموده و بودجه کل مملکتی را بهیئت مقننه پیشنهاد مینماید این بودجه شامل مقدمه دلائل موجه وزیر مالیه خواهد بود .

در مطالعه ترتیب و عمل بودجه بچهار قسمت بزرگ دیل منقسم میشود : اول تهیه بودجه ــ دویم رأی در بودجه سیم اجرای بودجه چهارم نظارت در بودجه .

این تقسیمات علی العموم قبول شده و برا هیچ مصنفی نیست کتابی را از مطالعات مالیه باز نموده و این تقسیمات در آن مشاهده نشود بعلاوه جهت عمومیت این تقسیمات اوصاف طبیعی و حقیقت غیر قابل تردید بودن آنست .

این تقسیمات وقایع تاریخ عملیات بودجه را نشان داده دائره کاملی از منازلیکه بودجه از ابتدای تولد تا انتهای زندگانی خود پی درپی طی مینماید تشکیل میدهد

قسمت اول تهیهٔ بودجه شامل تشکیل آن از ابتداء بدست ادارات وزارتخانهاست .

پس از آن در تحت حمایت ونظر وزیر مالیه طریق خود را طی کرده و بآستانه قوهٔ مقننه میرسد در پیش راه خود همان مرحله اولیه بودجه مطالب دیل را نیز تصریح مینماید سنه مالیه دورهٔ عمل تخصیصات - اضافات - اعتبارات تخمینی اعتبارات محدود و . .

قسمت دوم ما را بحوزهٔ پارلمانی وارد مینماید که در آنجا ابتدا لوایح بودجه در کمیسیونهای مقننه مذاکره میشود پس از آن مباحثه در کلیات بودجه و مباحثه در مواد آن گرفته و منتهی به رأی مشود میشود و این رأی عبارت است از رأی نمایندگان ملی

رأی اعیان ، رأی در فصل یا در ماده ، رأی در اعتبارات اضافی وغیره
علاوه پارلمان رأی دادن در بودجه را میتواند استنکاف نماید .

قسمت سوم اجرای بودجه مربوط بحوزهٔ عملیات ادارهٔ مملکت
است این قسمت بما نشان میدهد که بوسیله چه تشکیلات مسلسل
پولی که از جیب مالیات دهنده خارج شده در خزانهٔ مرکزی وارد و
و از آنجا بدست طلبکاران مملکت یعنی حقوق بگیر ها و مامورین
کشوری و نظامی و غیره میرسد .

همینکه بودجه عملیات خود را ختم نمود قسمت چهارم شروع
به نظارت آن مینماید مقصود از این قسمت این است که قوه مجریه
از حدود اعتبارات خود اضافه خرجی ننموده و حواله دهندگان و
مامورین مالیه قوانین و مقررات قوه مقننه راعیناً محترم شمرده رطبق
آن رفتار نمایند .

دیوان محاسبات وظیفه اصلی این قسمت را انجام داده وبالاخره
عملیات این بودجه در این مورد منتهی بقانون تفریق بودجه که از
طرف پارلمان رأی داده میشود میگردد .

این ترتیب بودجه ابتدا از طرف قوه مجریه تهیه شده بقوه مقننه
پیشنهادمیشود .

پس از آن که قوه مقننه رأی در آن داد برای اجرا مجدد
بدست قوه مجریه رسیده و بالاخره باز به پارلمان (آخرین قاضی و
حاکم محاسبات ارجاع میشود

پروگرام جامع این کتاب بترتیب مذکوره فوق خواهد بود .
اولین مطلب راجع به تهیه بودجه ممکن است در تحت سه

نظر ذیل واقع شود ـ

۱ ـ تهیه بودجه بر عهدهٔ کیست ؟

۲ ـ بودجه در چه موقع تهیه میشود ؟

۳ ـ بودجه را بچه ترتیب تهیه مینمایند ؟

جواب هر یك از این مطالب موضوع مخصوص یك یا چندین فصل خواهد بود .

۱ـ تهیه بودجه از طرف قوهٔ مجریه ـ قوهٔ ابتکار پارلمانی

تهیه بودجه در عهدهٔ کیست ؟ در فرانسه در انگلستان در پروس در ایطالیا در روسیه و بالاخره در هر جا تهیه بودجه با قوه مجریه است .

قوهٔ مجریه بودجه را یك طرز طبیعی و لازمی تهیه می نماید انجام این وظیفه فقط از عهده دولت برمیاید زیرا قوه مجریه در مرکز مملکت واقع و بتوسط مأمورین جزء خود با دورترین قراء [illegible] حاصل نموده بهتر از هر کس احتیاجات ضروری، معاملات و ادارات عمومی را احساس مینماید و ضمناً بهتر از هر کس مطالعه این مراتب را نموده و بنا بر این ارقام بودجه را ترتیب میدهد و بعلاوه چون اجرای بودجه بالاخره با خود او است از ابتداء بهتر دقت در تهیه آن نموده و به بهترین شرائط ممکنه لایحه را که بعداً خودش مجری آن خواهد بود ترتیب میدهد . یکی از ناطقین دوره [illegible] این مطلب را بطور شاعرانه بیان مینماید « ملاح که مأمور هدایت کشتی است فقط او صلاحیت اوضاع را داشته و میداند چه اندازه بادبان شراع کشتی را بلند نماید » زیرا فقط باو مقامی داده شده است که میتواند

قوه و خط سیر باد و جریان هوا را که باعث تعویق یا تسریع حرکت کشتی میشود تشخیص بدهد . » (راپورت راجع بقانون تفریق بودجه از ۱۸۱۴ تا ۱۸۱۵ مجلس اعیان ۱۸۱۶) .

با بیان صریحی میتوان گفت مالك برای ساختن یا مرمت خانه خود همیشه باید بمعمار خبره رجوع نموده و بدواً از او نقشه کار را بخواهد زیرا معمار اجرای آنرا خواهد نمود فقط مالك که همان پارلمان است باید حق مدافه ـ تصدیق ـ تغییر یا رد در پیشنهاد که باو میشود برای خود محفوظ نگاه بدارد .

پس چنانکه گفته شد طبعتا و لزوماً تهیه و لوایح عایدات و مخارج سال با دولت است .

اگر چه تمام ممالك عملا مواظبت و تهیه بودجه را بدست قوه مجریه گذارده اند ولی اجرای این امر در هر یك از ممالك با حقوق کم و بیشی محدود است .

در مملکت انگلستان قوه مجریه اقتدار وسیعی را نسبت بتهیه بودجه دار است . در این مملکت که حقوق پارلمانی آنقدر قدیم و مهم است در همانجا نیز اقتدار حکومت نسبت بحملات وتجاوزات پارلمانی بهتر محفوظ مانده است .

مجلس ملی در حقیقت از حقوق ابتکار و پیشنهاد ابتدائی خود در بودجه شخصا دست کشیده است بدین معنی که بنفسه هر نوع آراء شخصی نمایندگان را در عایدات ومخارج که نسبت بموازنه مالیه صدمه برساند منع نموده است .

مجلسی که قادر بهمه چیز است معهذا در پیشنهاد راجع بتزیید مخارج یا تقلیل عایدات قادر نیست .

حق ابتکار بودجه در انگلستان با یك وضع مطلق ومخصوص متعلق بدولت است (وظیفه حکومت پیشنهاد و وظیفه پارلمان عطا نمودن است) این جمله نه فقط بدلیل احاطه عالی مسند او در امور مالیه بلکه بواسطه وضوح و قطعیت آن که تکالیف هر یك یك از دو قوه که در ترکیب بودجه مشارکت دارند معلوم مینمایند سزاوار حفظ و نگاهداری است (۱) .

بدون تصویب پارلمان ممکن نیست قوه مجریه مالیاتی اخذ نموده یا مخارجی بنماید و همین طور بالعکس بدون پیشنهاد دولت پارلمان انگلیس در تزیید عایدات یا تخفیف عایدات رأی نمی دهد

تمام اقتدار پارلمان در رد یا کسر نمودن پیشنهاد های دولت است

این اصل بقدری تعقیب شده و مورد ملاحظه است که کار را باشکال و شبهه هم میرساند . مثلا دیده میشود مجلس از مطالعه در یك پیشنهاد راجع به یك حقوقی که بعد از مرگ پدر باسم پسر برقرار شود استنکاف مینماید زیرا که ممکن است نتیجه این پیشنهاد روزی بطور غیر مستقیم باعث تجدید تحمیلی بخزانه دولت بشود .

سرارسکین می در کتاب بزرك راجع بتاریخ مشروطیت انگلستان یکعده زیادی از این نوع مطالب و مواقع را بیان مینماید

معهذا بعضی اوقات وسائل غیر مستعمل موجود است که میتوان تصور نمود تا یك درجه بقواعد قدیم دست اندازیهای برا ممنوع . [illegible] ها اغلب بواسطه امواج مخارج مملکتی شکسته شده است ولی اصول همانطور بجای خود ایستاده و همینطور یك مرتبه رشته ها مرمت شده

---

(۱) اینطور هم گفته میشود دولت میخواهد ، مجلس ملی عطا میکند ، مجلس اعیان رضایت میدهد .

باز مجدداً این اصول عملیات سلامت آمیز خود را در مالیه انگلستان محفوظ داشته است .

برخلاف آنچه در انگلستان دیده شده در فرانسه می بینیم وکلای مجلس حق پیشنهاد های شخصی بنا بمیل خود نسبت بهر نوع اضافه‌مخارج و هر نوع تخفیف و تقلیل عایدات را دارند انحصار نمایندگان مثل حق دولت در این موضوع برقرار و بهمان درجه از حقوق دولت کاهیده میشود .

این ابتکار شخصی نسبت بامر بودجه تمام اشکالاتی را که همسایگان از خود دور نموده اند برای فرانسه تولید می نماید زیرا لاینقطع موازنه‌بودجه را برهم زده و راهی برای هر نوع مداخلات باز مینماید . هر ساله مخبرین کمسیون های بودجه صورت وحشت ناکی از اضافات مخارج و تخفیفات عایدات که نتیجه قبول پیشنهاد های شخصی نمایندگان است تهیه مینمایند . هر ساله نیز بواسطه بعضی از این اسناد کشف میشود که جهت عدم ترتیب و تنظیم مالیه ما تنها ابتکار پارلمانی است یکی از مخبرین جدیداً فریاد زد : « اه آقایان ابتکار پارلمانی ! من نمی خواهم از این مطلب بدگوئی نمایم زیرا ارزش آنرا ماخودمان خوب میدانیم و نتیجه آنرا هم خوب تمیز می دهیم » نطق مسیو بولانژه مخبر بودجه ۱۸۸۹ در مجلس سنا ۲۰ دسامبر ۱۸۸۸

« چنانکه وزیر مالیه نظر خود را در سنه « ماضیه بما پیشنهاد نمود بایستی ابتکار پارلمانی بواسطه اصلاحات قانونیحق تغییر و اصلاح در بودجه ئیکه بما قبلا پیشنهاد شده است نداشته باشد » (در مجلس اعیان راپورت بودجه ۱۸۹۰ در ۱۸۸۹)

بعلاوه بزودی در فصول مخصوص باعتبارات اضافی قطعاً موده مصری را که پارلمان در این حق تقدم داراست برای ما ثابت خواهد شد و خواهیم دید که هر کسی بدون اینکه در آن فشاری نماید موافق ... و الغاء این مطلب است در قوانین اساسی امریکا در دو نظر همچون نظر میآید که وظیفه تهیه بودجه با مجلس نمایندگان است اما همین که ... دقت در آن ملاحظه شود می‌بینیم که مداخله دولت در این عملیات همیشه ضروری ولازم بوده است اگرچه کمیسیون‌های مجلس موظف هستند که تهیهٔ لایحهٔ بودجه را نموده و بمجلس تقدیم نمایند ولی بطور اجبار محتاج به پیشنهادهای مدیر خزانه داری ... بوده و پس از آن تهیه بودجه را مینمایند.

متن قوانین اساسی بیان مطلب را اینطور مینماید .

« مدیر خزانه داری در ابتدای هر دورهٔ اجلاسیه ... (یعنی اولین دوشنبه ماه دسامبر) نظریات خود را در ... هر یک از وزارتخانه‌ها نسبت بسنهٔ مالیه آتیه که از اول ماه ژوئیه ... میشود بکنگره تقدیم مینمایند .

داویدولز این جمله را بترتیب ذیل ... وزارتخانه‌های مختلفه دولت جمهوری در ابتدای هر دوره ... را نسبت بسنه مالیه آینده تقدیم کنگره مینمایند ... مواد مشروح خواهند بود (در ... کلب راجع به تفتیش و نظارت ... ٢٤ ... ١٠٧٦)

برآورد عایدات و مخارج که از طرف مدیر خزانه داری ... تهیه میشود با ملحقات مشروحه و مفصل آن طبع و ... کنگره توزیع میشود پس از آن کمیته‌های پارلمانی با داشتن این اسناد

لازمه پیشنهادهای قطعی بودجه را تهیه نموده و خود آنها بمجلس تقدیم مینمایند .

این کمیته ها اگرچه دارای صلاحیت حقوق دولتی هستند حقوقیکه بکمسیونهای مقننه فرانسه غیر معلوم است) ولی هیچ موقع از آنها نسبت باقتدارات قوه مجریه تجاوزاتی که لازمهٔ شغل آنها است نمیشود بلکه برخلاف کمیته‌های مجلس مخصوصاً کمك و معاونت قطعی دولت را تقاضا مینماید .

و این مسئله واضح است که هیچ پارلمانی بدون مساعدت و کمك دولت صلاحیت تهیهٔ بودجه را دارا نیست

۲ - مامورینی که در تهیه بودجه مشارکت مینمایند

قوهٔ مجریه که بر طبق قوانین مشروطیت تمام ممالك دنیا تهیه بودجه بعهده او است بتوسط کدام یك از ادارات یا مأمورین خود این اقدام را مینماید ؟

« هروزیری بهمراهی بعضی از اعضاء وزارتخانه خود بودجه خویش را تهیه میکنند .

اولین مأمور وزارت خانها برای تهیه بودجه مأمورین محلی هستند . این مأمورین محلی بواسطه نزدیکی بکار و معاشرت و مرابطه مستقیم با عامه بهتر از هر کس احتیاجات و ضروریات مملکت را میشناسند . مثلا راجع به تسطیح راهها ، بنای یك پل ، اجاره یك دکان ایجاد پست ، برقراری یك کارخانه باروت سازی ، مرمت ابنیه . تعمیر بعضی اشیاء از کار افتاده و غیره و غیره هیچکس بهتر ازمأمورین محلی نمیتواند شروع در این اقدامات و تعیین اهمیت و تهیه اطلاعات لازمه و مخارج

تخمینی در موضوع اقدام باین امور برای دولت نمایند.

علیهذا جریان مراسلات مابین مأمور محلی و مافوق او بادر راپورت‌های مخصوصه تهیه مقدماتی بودجه تقدیم میشود بدون اینکه در موقع تهیه بودجه رسماً از طرف مأمورین جزء پیشنهاداتی در این موضوع بشود.

باین ترتیب پیشنهادهای مأمورین محلی تدریجاً بادارات مرکزی [illegible] ادارات مرکزی عبارت از ادارات پل [illegible] معادن، [illegible] مهندسی، ابنیه، جنگل‌ها، انحصارات مالیه و [illegible] بودجه [illegible] بوزارت خانه‌های مختلفه [illegible].

این ادارات بمحض وصول پیشنهادهای مذکوره ابتدای تشخیص مطالبی را میدهند که فوریت آن بمناسبت اعتبارات اساسی را مخصوصاً مینمایند اما راجع بسایر مطالب که مربوط به بودجه [illegible] است مداقه در آنها فقط از نظر ابتدائی بوده و تصمیم قطعی در آنها [illegible] بموقع پیشنهاد بودجه سالیانه است که در آن موقع پیشنهادهای مذکوره یا قبول یا رد شده یا اصلاحی در آن بعمل آمده و [illegible] بودجه [illegible] می‌گردد.

پس از آن نیز مداقه و مطالعه مهمتری در آن [illegible]

پروگرام کارهای مربوطه بنواحی [illegible] با تمام مملکت یا تغییرات در تشکیل و جات مأمورین یا [illegible] ادارات نیز باعث تغییرات در بودجه میشود

لوائحی که از طرف ادارات مرکزی [illegible] شده [illegible] فرستاده میشود وزیر در هر وزارتخانه [illegible] تحت امر مستقیم خود او واقع است ([illegible] و [illegible] از [illegible]

مدیریت کل اداره وجوه دفتر مرکزی کابینه وغیره) لوایح پیشنهادی ادارات مختلفه را مرکزیت داده و مراجعه و مداقه لازمه را در آن می‌نماید.

چنانکه ملاحظه شد ادارات مرکزی پیشنهاد های محلی را مرکزیت داده و درآن مداقه میکنند وزیر نیز پس از مرکزیت دادن آنها تقاضاهای ادارات راکه بعقیدهٔ خود بی‌فایده و غیرلازم‌است حذف یاآنهائیکه مفیدولازم دانسته قبول مینماید و بالاخره در صورت لزوم لوایحی را که راجع بکلیه تشکیلات وزارتخانه خودباشد در بودجه‌آن وزارتخانه منظور میدارد.

موافق ترتیب مذکوره لوایح فوق با درجات منظمه ابتداء یوماً فیوم از طرف دوائر محلی و پس از آن از طرف ادارات مرکزی و وزراء در مواقع معینه تشکیل و بعد از اتمام آن بوزیر مالیه تسلیم می شود.

۳- وزیر مالیه

اینک طی‌منازل نموده بوزیر مالیه‌رسیدیم حالیه بایستی‌چندلحظه در اینجا توقف و تأمل نمائیم.

در حقیقت وزیر مالیه که در اطراف او اداره مرکزی و دوائر مالیه است بمأمورین وصول عایدات و پرداخت مخارج تمام مملکت اوامر صادر مینماید. او معاملات نقدی را اداره نموده و دخل و خرج یومیه خزانهٔ مملکت را نظارت مینماید و وظایف دیگری نیز عهده دار است.

اقتداروزیرمالیه‌خارج از حوزهٔ وزارتخانه‌خودنسبت بتأسیساتی

که کم کم بایش مستقل هستند منبسط میشود این ادارات و تأسیسات از این قبیل هستند : اداره صندوق امانت و ودیعه و صندوق تقاعد ، صندوق پس انداز اداره ضرابخانه ، دیوان محاسبات بانك فرانسه بانك اعتبارات و شرکت دلالان تسعیرات (بورس)

شرح منظره‌های متعدد این مقام عالی را چگونه باید داد ؟

ترسیم تصویر خیالی وزیر مالیه در فرانسه نهایت اشکال را دارد زیرا دائماً صاحبان این شغل تغییر و علی الدوام جانشین یکدیگر شده‌اند پس آیا کدام یك را مابین هیئت ۹۳ نفری در مدت صد سال انتخاب نمائیم درصورتی که هریك بواسطهٔ اخلاق اوصاف ... ازو ... ماقبل وما بعد خود متفاوت هستند ؟ - نمونه لاینقطع تغییر ... ومخصوصاً راجع بعقل ، فراست ، هنر بلاغت و نطق ، ... ، ... ، ... اطمینان درکار و سایر خصوصیات بیان مطالب ... ... است معهذا اغلبی از مصنفین سعی نموده اند وزیر مالیه را طوری که حتما بایستی وجود خارجی داشته باشد شرح داده و کاری بوزرائ ادوار مختلفه نداشته باشند .

... در این موضوع مخصوصاً در ... مشهور ... سعی بلیغ نموده است و اصرار و احساسات و تفکرات ... او را بخوبی ظاهر مینماید .

از سنه ۱۷۷۳ در موقعی که ... هنوز خیالات ... او را حدس نمیزد .

با یك وجدی عظمت مقام آتیه خود را ... ، او ، چه شغل و مقام مانند ارجمند و مخوفی که انسان نمیتواند ... ... گوید : تمام احساسات من ، تمام افکار من ، تمام ... ... من ...

است اسباب سعادت و خدمت یا شقاوت و زحمت به‌بیست ملیون نفوس گردید و آتیه آنها را خراب یا آباد نماید!! این است (تحمیل) بزرگترین مشاغلی که بکفایت و درایت یك شخص واگذار میشود! »
نسبت به صفات لازمه برای این مقام نکر Necker تمام چیزهائیکه بنظرخود دارا بوده است شرح داده‌وصورت آن‌لایتناهی است‌حسن‌قریحه خوب درستکاری وسادگی درزندگانی عشق وشوق‌بکار ، درك كليات ، تحقیق در جزئیات ، تنظیم و تقسیم اوقات شناسائی اشخاص ، عقل ، متانت ، ملایمت وغیره‌وغیره .

پس ازعزل ازوزارت در مقدمه کتاب اداره مالیه که در موقع انفصال از خدمت در سنهٔ ۱۷۸٤ تألیف نشوده است صورت خیالی‌وزیر مالیه را درنظر گرفته و شرح میدهد و ذیلا چند سطری از نظریات او بیان مینمائیم « در همان‌موقع ومقامی که‌یك اداره کننده مالیه‌مملکت بواسطه هوش و ذکاوت خود باید خیالات بزرك و افکارعالیه بروزدهد و در همان موقع غالباً نیز بایستی باموراتمشقت انگیز خودرامشغول و جزئیات امر را تعقیب نموده و اهمیت موقع و کار را تشخیص دهد اداره کننده مالیه باید بواسطه جرئت و شوق بکار شدائدی که لازمه این‌نوع امور جزئی است در نظر نگرفته و تنها خود را براحت و لذت خیالات عمومی قانع ننماید وبالاخره نیز مطلب معلوم میشود که‌نظریات عمومی بدون اطمینان در جزئیات منتج نتیجه نخواهد گردید . . . شخص کامل‌العیاری هیچوقت نمیتواند بمقام اداره نمودن مالیه برسد زیرا این اداره مالیه مرکب از تکالیف مختلفه است که هیچ تحصیلات قبلی نمیتواند آن اطلاعات لازمه‌را بشخص بیاموزد . . . (اداره‌مالیه فرانسه تألیف (نکر) .

فقط یك کلمه که مشهور مانده است مسیو (تیرس) بزرگترین صفت را که وزیر مالیه باید دارا باشد بیان نموده است شجاعت این کلمه ما را بمطلب خودمان مراجعه میدهد شجاعت شخص وزیر مالیه در حقیقت باعث این مسئله است که اختیاری که قوانین اساسی باو عطا ننموده نسبت به همکاران خود بموقع عمل و اجرا میگذارد

در مملکت فرانسه قوانین اساسی در موقع تهیه بودجه هیچ حق تقدم و تفوق حقیقی را بوزیر مالیه نداده است چنانکه گفته شد لوائح بودجه هریك از وزارت خانه‌ها بوزیر مالیه تسلیم وزیر مالیه آنها را مداقه نموده مرکزیت میدهد قواعد ما عین این مطالب را میگوید: وزیر مالیه ما بودجه‌ها را کنترل نمیکند

بدون شبهه حق تدوین بودجه عایدات و لایحه وزیر مالیه است و تحریر مقدمه بودجه کل (که در آتیه این دو مسئله را مورد بحث قرار خواهیم داد) بشخص او امتیاز مهمی را میدهد اما غیر از این مطلب دیگر مقام وزیر مالیه دارای هیچ حق تفوق و تقدمی نیست تمام مطالعات و تألیفات حقوق اداری در این موضوع متفق هستند که جرئت و شجاعت طبیعی وزیر مالیه تنها وسیله تفوق او است .

وزیر مالیه پیشنهاد های وزراء را مداقه نموده و مرکزیت می دهد ولی کنترل نمی نماید با وجود این مطالب وزیر مالیه با جرئت بخود اجازه داده و بعضی نظریات در بودجه سایر وزراء داده است .

مثلا لزوم موازنه جمع و خرج را دلیل آورده عدم امکان اعتبارات اضافی را پیشنهاد مینماید یا اینکه حدود بودجه بایدات او را مجبور

بتقاضای بعضی صرفه جوئیها بوده است مارر خاطر دارند وزیر مالیه بطور متحدالمال بسایر وزراء این مطلب را نوشته و گفته است که اعتبارات حالیه هریك از آنها باید اساس قوی نسبت به پیشنهاد های آتیه بودجه آنها بوده وهر گونه اضافه مخارجی را رد خواهند نمود در موقعیکه یك وزیر استنکاف ازقبول ومتابعت این نظریات کلی وزیر مالیه نموده است مسئله در هیئت وزراء مطرح و تصویب شده است آنجاست که هنر شخصی سجیت سختی طبیعی وزیر مالیه ممکن است حقرا بطرف خود جلب نماید و طرف را مغلوب کند.

وزیر مالیه بشکل دیگر ممکن نیست هیچوقت خودرا قادر به تنقید مخارج تعیین مواد آن دانسته یا اینکه خرجی را رد یا ازمخارج اداره اداره کسر نموده یا این که شخصاً تعییراتی رادرنظر گرفته و صرفه جوئی بنماید مختصراً این که وزیر مالیه حق مداخله بجزئیات مواد لوایح بودجه همکاران خود نداشته و بمعنای حقیقی کلمه (کنترل) حق تعیین و نظارتی در آن ندارد متن هیچ قانونی چنین اجازه را باو نداده و جز ترتیب غاصبانه وزیر حق اجرای چنین مطالبی را ندارد بطور خلاصه نفوقیکه وزیر مالیه در تهیه بودجه در مملکت فرانسه نسبت بهمکاران خود داراست شامل مطالب ذیل است

اول مرکزیت دادن کلیه بودجه های مخارج دوم تهیه بودجه عایدات سوم تحریر مقدمه لایحه بودجه کل و پیشنهاد به مجلسین

همیشه تکالیف وزیر مالیه بترتیب فوق بوده است در صورتیکه بچند قرن قبل مراجعه نمائیم می بینیم مسیو (سولی) وزیر وسررشته دار کل مالیه نسبت بتمام قسمت های اداره مملکتی نیز استیلاء قدرت حقیقی

داشته است (سولی) متدرجاً بوظائف مالیه خود مشاغل دیگری هم از قبیل امارت توپخانه ، مباشرت کل ابنیه و غیره را ضمیمه نموده مشارالیه بالاخره حاکم باستیل و سفیر کبیر در انگلستان هم بود و کابینه وزارت مالیه دوائر دیگر را هم حقیقتاً اداره مینمود یادداشت های او مشاغل دیگری هم که در ید اقتدار و عملیات او بوده است بما نشان میدهد در هر فصل پس از آن که مطالب مالیه را مورد بحث قرار داده اینطور شروع می‌نماید : « راجع بچیزهائی که مربوط بمشاغل دیگر من است » .

سولی بواسطه مداخله‌ای که در تمام مخارج ممالکتی داشت و اینکه هیچ ادارهٔ را خارج از نفوذ و خیالات صرفه‌جویانه خود نگذاشت بزودی موفق گردیده و ترتیب منظمی را ادا مطالبه برقرار نمود بطوری که تا مرگ هانری چهارم بیست و یک ملیون و [illegible] در صندوق جمع نموده و موجود داشت .

وزیر مالیه دیگری موسوم به (کلبر) بمقام [illegible] رسیده و از سنه ۱۶۶۱ تا ۱۶۸۳ موقعیت عالی در تمام [illegible] مملکت فرانسه داشت این وزیر وظایف و [illegible] را [illegible] در خود مرکزیت میداد مراسلات او [illegible] میدهد که [illegible] ادارهٔ هشت نفر از وزراء بدست او اداره میگردید و چون پول در [illegible] او بود بواسطه همان پول اشخاص و اشیاء لازم را تهیه [illegible] نگاه داشت .

مراسلات (کلبر) که شامل هفت مجلد است از [illegible] و وزارت خانه های مالیه ، جنگ ، بحریه ، پل و شوسه‌ها و غیره و غیره اقتباس شده است . فهرست تقسیمات آن که عبارت از مالیه ، مالیات مستقیم ،

ضرابخانه ، صنایع ، تجارت ، بحریه ، کشتیهای جنگی ، مستملکات ، اداره ولایات ، زراعت جنگل ، طرق و شوارع ، معادن ، استحکامات علوم ، ادبیات و صنایع مستظرفه ، عدلیه ، پلیس ، امور مذهبی است بخوبی نشان میدهد که تمام قسمتهای اداره مملکت حقیقتاً متعلق بکسی بوده که کلید صندوق را در دست داشته است « مطابق گفته منتسیون تا سنه ۱۶۷۰ کلبر وزیر مهم و رئیس دربار بوده است چندی بعد (لوا) در مقام و شخصیت با او هم سری و مبارزه مینمود . ولی در دوره اول دیده میشود مسیو « کلبر » تمام ادارات را متصرف گردیده و همچو ادعا مینموده است که سیاست را باید تابع تجارت و مالیه بنمایند مداخله در امور نظامی ملبوس ، اسلحه ، حرکات قشونی و اردوها کرده و حتی نقشهٔ تنظیمات عدلیه را هم ترسیم می نموده است بالاخره هیچیك از ادارات دولتی نبوده که (کلبر) در او او تفتیش نمیکرده است .

همانطور که (منتیون) خاطر نشان میکند (کلبر) تمام امور را مربوط بمسئله مالیه نموده باین معنی که منبع اصل اقتدار خود را در همان مقام کنترل ژنرال و تقسیم و توزیع کننده . وجوه دانسته و در همان حال که استفاده از این مقام عالی میکرد ضمناً ترتیبات و تنظیمات اقتصادیرا در تمام قسمتهای اداره مملکت تأمین می نمود .

از موقعیکه (کلبر) این اقتدار مهم را از دست داده مالیه مملکت بمهلکه افتاد چنانکه باز (منتیون) میگوید : (کلبر) در دورهٔ دوم ریاست خود دیگر نفوذی درسایر وزارتخانهها نداشته و از آن ببعد دروزارت خود نیز مقتدر نبود وبطریق اولی جلو گیری ازسیلهای

مخارج جنك ، ساختمان ابنیه و مصارف اعیاد و غیره را نمیتوانست بنماید » (ملاحظات در باره خصوصیات وزرای مالیه اثناف منتسون)

در حقیقت یك وزیر مالیه نمیتواند مقام خود را کاملا حفظ نماید مگر اینکه بهمکاران خود نیز استیلائی داشته باشد همینکه حمله کنندگان باو نزدیك بشوند بالاخره او محاصره و گرفتار میشود . (کلبر) بهمین ترتیب در مقابل لوا مغلوب گردید

(نکر) خیلی مایل بود که اقتدارات کامله کلبر رابه شخصت خود تجدید و زنده نماید چنانکه می دانند این مطلب را بان و از طرف اکادمی در سنه ۱۷۷۳ محل تمجید واقع گردید (نکر) میخواست نتایج مساعدی که از تفوق وزیر مالیه نسبت بکلیه ادارات مملکتی حاصل میشود ارائه داده و بمعرض ظهور و بروز برساند معهدا با وجود این همینکه (نکر) بمقام کنترل ژنرالی رسید در (سنه ۱۷۷۸) درهمان قدم‌های اولیه بمقصود نائل نگردیده و بخیال خود موفق نشد » خود او چندی بعد مینویسد : در موقعیکه بواسطه فداکاری و صمیمیت و امید تحصیل صرفه جوئی‌های بزرك مایل شدم که مأمور تمام معاملات راجع بوزارت جنك و بحریه بشوم تقاضای من را وسط باقتداراختیارات خارج از قاعده جلوه دادند .

بالاخره بهر شکل بود (نکر) این حق را تحصیل نمود که خزانه داریهای جنك ، بحریه پل وشوسه‌ها در باره سلطنتی محاسبات خود را بخزانه‌داری کل داده و تفتیش اداره مالیه نیز در این ادارات برقرار گردد جدوجهد فوق‌العاده نموده محاسبین خارج ازاداره مالیه رادرتحت اطاعت و نظارت خود بیاورد (مقدمه احکام و فرامین تعلیمات جدیده خود میگوید : بدون اطاعت بخزانه‌داری کل منافع مخصوصی که اداره

مالیه نسبت باقتصادیات و خدمت بدولت باید در نظر و در عهده بگیرد بلااثر خواهند ماند (نکر) حق ورود بهیئت مشاوره سلطنتی نداشت و چون این امتیاز را یکی از مطالب لازمه برای پیشرفت مشاغل خود میدانست آنرا مطالبه نمود و بواسطه عدم موفقیت بمقصود درسنه ۱۷۸۱ ازخدمت خود کناره گرفت در قرن اخیر کمتر قدرتی نظیر قدرت (سولی و نکر) دیده شده است .

در موقع امپراطوری اول فرانسه مقام عالی وزارت مالیه و وزارت خزانه اداره مالیه حقیقة متعلق بشخص ناپلیون بود و از سنه ۱۷۹۹ تا سنه ۱۸۱۵ شخص ناپلیون را میتوان وزیر مالیه حقیقی تصور نمود .

ناپلیون در همان حال که با اقتدارات مطلقه بقشون و اداره عمومی مملکتی پلیس وغیره حکومت وریاست مینمود درهمان حال نیز باتفاق مسیو ملین گودین تمام مسائل بودجه ، معاملات ، نقدی ایجاد منافع جدیده و تقسیم اعتبارات را نوشته مرتب و اداره مینمود .

ناپلیون شخصاً بتشکیلات صندوق استهلاك قروض وادارات ممیزی و دیوان محاسبات ریاست داشت اداره مالیه که تمام چرخهای آن بدست باقدرت چنین شخصی مرکزیت پیدا کرده بود استفاده کامل نموده و ترقیات متوالی این اداره که از سال هشتم شروع شده بود رو به تنزل ننهاد تا موقعی که رژیم امپراطوری از بین رفته و تمام اوضاع و اصول وقت تغییر یافت .

در دوره (رستوراسیون) (برقراری سلطنت درخانواده بوربن) تقریباً پنج سال و نیم متصدی وزارت مالیه بود بواسطه چنین مقام مهمی (ریاست وزراء) ویلل موفق بانجام تنظیمات مهمه ثانی در امور

مالیه گردید .

و اثر عملیات این وزیر در تمام دوره این کتاب بودجه مشاهده و ملاحظه میشود بنای اصول مداخلات پارلمانی در امور مالیه اثر ورود در خدمت او است او بود که دفترداری را متحدالشکل نموده و تمام محاسبین و مأمورین خرج را مطیع و قوانین وقواعد وزارت مالیه قرار داده تکالیف مختلفه برای حواله دهندگان و نظارت و تفتیش در عملیات تمام مأمورین که نقل و انتقال وجوه را داده و حواله مخارج را صادر مینمودند برقرار نمود .

برای وصول باین مقاصد بایستی با مقاومت های شدیدی مواجه شده و مخالفین را مغلوب و همینطور میل و آرزو های خیلی را رد و عایدات قدیمه را متروک و جلوگیری از افراط و تفریط نموده بالاخره با یک عقیدهٔ راسخ ثابتی از اقتدار لایتجزی مقام عالی خود استفاده و در مقابل هرنوع موانعی مسلح شود .

بعد از مسیو (ویلل) نیز ریاست هیئت وزراء چند مرتبه دارنده مقام وزارت مالیه رسید ولی هیچیک از این وزراء در مداخله بامور بودجه‌ها چیزی اضافه ننمودند غیر از مسیو تیر (۱) که بعد از سنه ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ بواسطه صلاحیت و فعالیت ووطن پرستی یک وزیر عالی شراقتمند و مقتدر در کلیه امور بود دیگر رئیس مهمی برای اداره مالیه نمیتوان ذکر و بیان نمود . مسیو تیر در تمام ادارات رفته و در تمام مسائل مهم شخصاً مداخله و مداقه مینمود و مخصوصا در امور جنگ تجارت و مالیه اقتدار کاملی داشت « مسیو سیمون می‌نویسد . محتاج گفتن نیست که هیچ کاری بدون مداخله مسیو تیر در وزارت جنگ و

---

(۱) تیر رئیس الوزراء و بعد رئیس جمهور انتخاب شده است .

مالیه انجام نمیگرفت .

اگرچه اقتدارات شخصی وزیر مالیه بدون شبهه در تحت تصرفات غاصبانه زایل گردیده اما بطور خلاصه استخلاص خاك فرانسه موفقیت در استقراض پنج ملیارد قرض ملی پرداخت کلیه خسارت جنك و ایجاد مالیاتهای لازمه برای برقراری موازنه بودجه نتیجه کنفرانسی بود که در ورسای مرکب از رؤسای ادارات مختلفه مالیه در تحت ریاست شخص رئیس قوهٔ مجریه منعقد گردید و در آنموقع مسائل مهمه مالیه را بر سایر مسائل مقدم داشته و سایر ادارات عمومی مملکتی که در دست ریاست جمهور بود در مقابل تقاضاهای بودجه و مالیه بایستی تسلیم و تفویض شوند .

در امپراطوری دوم بر طبق قانون مشروطیت ۱۸۵۲ شورای مملکتی برای شرکت در تهیه بودجه دعوت و منعقد گردید . قبل از آنکه بودجه بمقام قوهٔ مقننه فرستاده شود وزیر مالیه بودجه را بشورای مملکتی میفرستاد .

شورای مملکتی بودجه را مداقه و (بمعنای حقیقی کلمه کنترل) تفتیش و نظارت مینمود . هریك از شعب این شورا مربوط بوزارتخانهای مختلفه بوده و اطلاعات مکتسبه را در موقع کنترل بودجه بموقع عمل میگذاشت شورای مملکتی حق اصلاح و تغییر و تبدیل لایحه بودجه را داشت ولی لزوماً از این حق خود باکمال احتیاط و ملاحظه استفاده مینمود . تحریر مقدمه لایحه بودجه متعلق بشورای مملکتی بود و چند نفر از اعضای آن از طرف امپراطور انتخاب میشدند که در مجلسین دفاع نمایند .

این تشکیلات که تا آخر دوره امپراطوری دوام داشت پس از

طلوع اصول پارلمانی غیرقابل توافق وامتزاج بودقانون ۴ مه ۱۸۷۲ ۱۸۷
که پس از جنگ شورای مملکتی را با اصول حاضره آن برقرار نمود
وظائف قدیمه بودجه را ازاو برداشته وفقط بعضی از وظائف قانون گذاری
را برای او محفوظ داشت (۱) :

* ۴ - اداره خزانه‌داری در انگلستان

تهیهٔ بودجه در انگلستان بدست وزارت مالیه است که حقیقتاً
بسایر وزارتخانه‌ها تفوق دارد .

اولا این وزارت خانه عبارت از یك هیئت مشاوره یا کمسیون است
که عدم شخصیت او خود اساس قوی محکمی را تشکیل میدهد ثانیاً
این هیئت مشاوره مرکب از بانفوذترین اشخاص مملکت است که عضو هیئت
وزراء حاضره هستند رئیس هیئت مشاوره اولین لرد خزانه‌داری رئیس
هیئت دولت و سیاست گردان عمومی مملکت است در تحت ریاست او
وزیر مالیه شخصی است که امور مالیه مخصوصاً محول باو است
و پس از آن سه نفر لرد و دو نفر معاون خزانه داری عضو
وزارت خانه ، این هفت نفر هیئت عامله خزانه‌داری را در انگلستان تشکیل
می‌دهند .

مفهوم و محقق است که چنین وزارت مالیه مرکب از این
اشخاص چه اقتدار و امتیازی را نسبت بسایر وزارت خانه ها داراست ،
گفتیم که لرد اول خزانه داری دارای مقام ریاست وزراء نیز هست
ولی این مسئله لازم و ملزوم یکدیگر نیست که همیشه یك شخص دارای
این دو مقام باشد .

---

(۱) در موقع مشورت مخصوصی است که یکی از دو مجلس ماصاً نموده باشند

تفویض این دو مقام را بیك نفر در چندین موقع و مرتب نمی توان ذکر و بیان نمود ولی این اجتماع دو شغل یک قاعدهٔ معمولی نیست .

بهر حال موقع رئیس الوزراء در انکلستان فوق‌العاده مهم و بزرگترین مقامی‌است که در این مملکت شخص میتواند اشغال نماید زیرا که بر حسب ظاهر و در خارج نمایش مقام سلطنت را ندارد ولی معناً بالاتر است مسیو فرانکو بل که بیانات فوق‌را اراو کسب نموده ایم این جمله‌رانیزاضافه میکند : « رئیس الوزراءسلطنت‌نمیکندولی‌حکومت مملکت با اوست » .

معاون او (شاسلیه دولشیکه) وزیر مالیه عموماً لیدر حزب یکی ازدو مجلس بوده وبا ریاست وزراءِ در این شغل شرکت‌مینماید نظر باینکه احزاب در انکلستان تابع انتظامات محدود وسختی‌هستند حضور لیدرآنها در داخله مرکز خزانه داری اقتدار و قوت آن‌اداره‌را نیز زیادتر مینماید .

بعلاوه عقاید عمومی باتفاق آراءِ باین تفوق و امتیازی که‌بخزانه داری داده شده کمك و مساعدت مینماید ، زیرا عقاید عمومی این‌امر را باعث ضمانت و حفظ تنظیمات مالیه مملکت دانسته و این اقتدار را در مقابل مداخلات بی ملاحظه و خرج تراشی وزرای دیگر سد محکمی میداند .

خلاصه اینکه عقاید عمومی از روی کمال عقل این مسئله را دریافته است که ترقی امور مالیه مبنای سعادت کرابها و اولین‌منبع منافع مملکتی است ولازم است که قبل ازهرچیز از این امر مهم حفظ و حراست بشود

خزانه داری که بترتیب مذکوره تشکیل یافته نه فقط مثل فرانسه حق مرکزیت دادن بودجه‌ها را دارد بلکه در تهیه و اتمام بودجه اصلاح و کنترل را نیز داراست.

سابقا در موقع وزارت پیت متعاقب ضدیت های مخاصمه این حق اصلاح و کنترل متروک مانده بود ولی از ابتدای سنه ۱۸۱۸ مجدداً شورای ملی مخصوصا حقوقی را که مطابق قوانین اساسی متعلق بخزانه داری بوده است باو استرداد نمود (این حق نظارت از تمامی عملیات مالیه هر یک از وزارت خانه‌ها است).

یکی از معاونین مالیه در ضمن تحقیقاتی میگوید «خزانه داری نسبت به رد نمودن مخارج حق مطلقی را داراست که بعضی اوقات باوجود کدورت کامل سایر وزارت خانه ها بموقع اجرا میگذارد».

خزانه داری با این ترتیب رسما میتواند در اتمام بودجه مخارجی که تصدیق ندارد حذف نماید ولی خزانه داری در موقع عمل حق خود بطرز ملایم‌تری اجرا مینماید، مثلا در ارقام برآوردها با وزارتخانه‌های مربوطه مباحثه و مذاکره نموده و در جزئیات آن مداخله نموده برای هر قلم توضیحات لازمه خواسته و بالاخره مبالغی را که خزانه داری صحیح میداند تصدیق و قبول مینماید

حق کنترل که با شرائط مطلقه از طرف خزانه داری موقع عمل گذارده میشود مربوط بادارات کشوری دولتی است مانند ابنیه دولتی غیر نظامی، عدلیه، نظمیه، معارف، صنایع مستعمره، امور خارجه و مستملکات، اداره مالیه و غیره ۱۱ قانون [illegible] معادل نصف بودجهٔ مملکتی (خارج از وجوه ثابته) یعنی سالیانه ۶۸۰۱ ملیون فرانك است علاوه اکثر این ادارات کشوری در تحت اداره مستقیم

خزانه داری است

اما در خصوص قشون و بحریه تابعیت آنها نسبت بخزانه‌داری کمتر است متعاقب مناقشات طولانی روابط خزانه‌داری با وزیر جنگ ووزیر بحریه در۲٤ نوامبر ۱۸۷۰ درتحت عنوان یادداشتی قطعاً معین و مرتب شده است .

مواد مندرجهٔ این یادداشت تصریح مینماید که سه هفته قبل از انعقاد کمیته برآوردهای مجلس شورای ملی بودجه وزارت جنگ و وزارت بحریه با ذکر ارقام قطعی بخزانه‌داری تسلیم میشود ، خزانه‌داری از آن لوائح اطلاع حاصل نموده و پیشنهاد آنهارا بمجلس شورایملی بخود وزرای مربوطه واگذار مینماید .

اما این مسئله را توضیح میدهد که برآوردهای وزارت‌خانه‌های جنگ و بحریه را بدون تصدیق قبلی خزانه‌داری نمیتوان تغییر داد .

وهیچ مخارج جدیدی نیز بدون رضایت و تصدیق خزانه داری نباید در آن لوائح درج شود و بالاخره هیچ یادداشت و ترتیب تشکیلات یاهیچ رفورمی راجع بمواجب و حقوق بدون رضایت خزانه‌داری نمیتوان بشاه پیشنهاد نمود . لردهای خزانه‌داری اظهار میدارند که مطابق شرائط مذکوره در فوق مصارفی که بدون رضایت آنها رأی آن مجلس خواسته میشود اجازهٔ پرداخت آنها راکافی یا کامل العیار نخواهند دانست .

خارج از این امتیازات لازمه در مقابل وزارت خانه هائی که باستقلال خود مخصوصاً مشتاق هستند (امتیازاتی که استقلال کاملهٔ این وزارت خانه‌ها را نیز کم مینماید) میتوان گفت خزانه داری در پیشنهاد های سایر دوائر دولتی یک حق حقیقی کنترل را ، بتمام مفهوم و معنی کلمه کنترل ، بموقع اجرا میگذارد راجع بادارات

و دوائر کشوری غیر نظامی یعنی بیشتر از نصف یک بر آورد بودجه عملیات خزانه داری مخصوصاً بطرز اداره نمودن و تهیهٔ بودجه متعلق بخود خزانه است .

در آتیه خواهیم دید که این امتیاز و تفوق وزارت مالیه نسبت بترقی مالیهٔ انگلستان چه اثر مفیدیرا داراست .

* پنجم خلاصهٔ لایحهٔ بودجه در پارلمان

مختصراً کی تهیهٔ بودجه را مینماید؟ دولت در تمام ممالک با شروط و اختیارات متفاوت چه مأمورینی در نزد دولت شرکت در تهیهٔ بودجه مینمایند؟ ابتدا مأمورین محلی که مخصوصاً صلاحیت تعیین احتیاجات و آرزوهای اهالی را دارند پس از آن ادارات مرکزی و وزرا که متعاقباً پیشنهادهای ابتدائی را مراجعه و مداقه نموده و پیشنهادها و نظریات شخصی خود را بآن اضافه مینمایند، وزیر مالیه لوائح بودجه همکاران خودرا گرفته و برحسب قواعد معمولات بطور متفاوت لوائح مذکوره را مرکزیت داده یا کنترل مینماید. وزیر مالیه لایحهٔ بودجهٔ عایدات راکه شخصاً تهیه نموده است بالوائح بودجهٔ مخارج جمع نموده ولایحهٔ قانون کلیهٔ بودجهٔ مالیهٔ مملکتی رابااضافه نمودن مقدمه بپارلمان پیشنهاد مینماید (۱) .

---

(۱) مقصود از مقدمه شرحی است که در مقدمه بودجهٔ کل وزیر مالیه نظریات عمومی را نسبت بازدیاد عواید مملکتی و جهات این ازدیاد یا حذف و کسر بعض مالیاتها و همچنین نسبت بمخارج مملکتی چه از جهت ازدیاد مخارج یا حذف و کسر مصارف غیر لازمه بطور روشن و واضح بیان نموده و دلائلی که اساس تهیه چنین بودجه شده است درآن مقدمه ذکر مینماید.

فصل چهارم

موقع تهیه بودجه ـ تاریخ ابتدای سنه مالیه

✫ اول — موقع تهیه بودجه در مملکت فرانسه . باستثنای سنوات فوق العاده تهیه بودجه پانزده ماه قبل میشود . معایب و اشکالات یك فاصله زیاد مابین تهیه و اجرای بودجه بر آوردهای بودجه صحت و حقیقت خود را از دست میدهد

✫ دوم چاره‌هائی که تا کنون پیشنهاد شده است تغییر ابتدای سنه‌مالیه لایحه پیشنهادی مسیو سیر و بارن لوی درفرانسه در سنه ۱۸۱۹ دلائل تصویب آن رد لایحه از طرف مجلس اعیان

✫ سوم — از تاریخ سنه ۱۸۱۹ انگلستان‌ممالك متحده امریکا ، ایطالیا آلمان و غیره تاریخ ابتدای سنه مالیه را تغییر داده اند تا اینکه فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه را کمتر نموده باشند . مداقه مخصوص در طرز مالیه‌انگلستان

✫ چهارم — در فرانسه یك پیشرفت جدیدی راجع بر موروم مالیه ۱۸۸۸ مثل پیشنهاد ۱۸۱۹ رد گردید دلایل مجلس سنا راجع برد لایحه مزبور راپورت مسیو لئون سای ایراداتی که در درجه دوم اهمیت واقع است

✫ پنجم — باوجود عدم تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه ترتیب یك‌دوازدهم با اشکالاتی که دار است مثل مملکت بلژیك و فاصله مابین تهیه و اجرای‌بودجه را نزدیك‌تر مینماید (۱)

✫ ششم — تا موقعیکه عایدات و مخارج بطور صحت و قطع پیش بینی

---

(۱) یك دوازدهم اعتبارات موقتی است که مجلس بطور مساعده ماه‌بماه باقساط ماهیانه اجازه میدهد که تا تصویب بودجه قطعی دولت میتواند مخارج‌خود را پرداخت نماید ممکن است بجای یك دوازدهم چند دوازدهم تصویب شود

نشده باشد بودجه بمعنای حقیقی کلمه وجود خارجی نخواهد داشت

تاریخ تهیهٔ بودجه از نقطه نظر پیش بینی جمع و شرح عامل منافع اساسی است .

در چه موقعی بودجه تهیه میشود ؟ بدواً باید دانست ممالک مختلفه دنیا در چه موقع عملا تهیهٔ بودجه مینمایند تا معلوم شود بهترین و مفید ترین موقع برای تهیهٔ بودجه کدام است

۱ ـ موقع تهیه بودجه در مملکت فرانسه

در فرانسه ادارات مختلفه از ماه اکتبر یا ماه نوامبر شروع بتهیه بودجه مینمایند .

معلوم است که ماه اکتبر یا نوامبر که در اینجا گفته میشود مقصود از ماههائی نیست که بلافاصله قبل از سنه اجرای بودجه هستند بلکه مربوط بیکسال قبل از آنست .

در ماه اکتبر یا نوامبر ادارات بودجه‌ای را تهیه مینمایند که مربوط به یکسال بعد از سنهٔ آتیه است . باین‌معنی که مربوط بسنهٔ مالیه‌ایست که چهارده یا پانزده ماه بعد شروع میشود باین ترتیب در اکتبر ۱۸۹۰ بودجهٔ سنهٔ ۱۸۹۲ تهیه شده و در ماه اکتبر ۱۸۹۱ بودجهٔ سنه ۱۸۹۳ را تهیه مینمایند .

پس راجع بمملکت فرانسه جواب مسئله که در ابتدای این فصل ذکر شده خیلی سهل وساده‌است . درچه تاریخ تهیهٔ بودجه میشود ؟ چهارده یا پانزده ماه قبل از موقع ابتدای بودجه .

در این سنوات اخیره اتفاقات و اوضاع فوق العاده این ترتیب عادی تهیهٔ بودجه را تغییر داده است مثلا بودجه سنه ۱۸۸۹ را وزیر مالیه

در اواخر ماه ژون تهیه نموده است بطوریکه ادارات دولتی که در ماه اکتبر و نوامبر ۱۸۸۷ درحقیقت‌شروع بکارهای ابتدائی‌ برآوردهای مخارج سنه ۱۸۸۰ نموده‌اند میبایستی‌بعدعملیات خودرا مجدداًدریك موقع نزدیکتری بابتدای سنهٔ مالیه شروع نمایند .

نسبت ببودجه سنه ۱۸۹۰ صورت جلسه هیئت وزراء در پنجم ژانویه ۱۸۸۹ بما میفهماندکه دراین تاریخ فقط وزیرمالیه‌ازهمکاران خود بمدت و بمهلت بسیار کمی درخواست تقاضای‌برآوردهای‌وعایدات پیش‌بینی‌های مخارجی را نموده‌است که اساس‌بودجه ۱۸۹۰ راتشکیل میداده‌اند

اما صرف نظر از سنواتی که بواسطه بحرانهای پی در پی هیئت وزراء و یك دوازدهم ها و اتفاقات پارلمانی و غیره وضعیت پیشنهاد بودجه را متزلزل نموده بودجه‌های تمام وزارتخانه‌ها در مملکت‌فرانسه عادتاً در ماههای سپتامبر و اکتبر یا نوامبر یعنی چهارده یا پانزده‌ماه قبل تهیه شده است (سال ماقبل سنهٔ اخیریکه پیش از ابتداء واجرای بودجه واقع است) این است جدولی از تاریخ پیشنهادهای‌قانون‌بودجه در سنوات اخیره :

تاریخ تقدیم لائحهٔ بودجه بمجلس شورای ملی

بودجه	سنه	۱۸۸۰	در تاریخ	۲۳	ژانویه	۱۸۷۹
«	«	۱۸۸۱	«	۳۱	«	۱۸۸۰
«	«	۱۷۸۱	«	۲۱	«	۱۸۸۱
«	«	۱۸۸۳	«	۲۳	«	۱۸۸۲
«	«	۱۸۸٤	«	۳	مارس	۱۸۸۳
«	«	۱۸۸۵	«	۲۸	فوریه	۱۸۸٤

«	«	۱۸۸۶	فوریه	۲۳	مارس	۱۸۸۵
«	«	۱۸۸۷	«	۱۶	«	۱۸۸۶
«	«	۱۸۸۸	«	۲۲	«	۱۸۸۷
«	«	۱۸۸۹	«	۲۱	ژون	۱۸۸۸
«	«	۱۸۹۰	«	۹	فوریه	۱۸۸۹
«	«	۱۸۹۱	«	۲۲	«	۱۸۹۰

(بودجه ۱۸۹۲ در تاریخ ۱۷ فوریه ۱۸۹۲ پیشنهاد شده است)

چنانچه وزیر مالیه عادتاً از تاریخ ماه ژانویه تا فوریه لائحه بودجهٔ عمومی را بمجلس بخواهد تقدیم نماید لازم است که ادارات مملکتی تهیه لوائح بودجه مخصوصی خود را از ماه اکتبر سال قبل بنمایند.

در اینجا سؤالی است که اگر مطابق معمول مجلسین بودجه را در اواخر سال تصدیق و تصویب مینمایند بچه مناسبت در پیشنهاد لائحه بودجه آنقدر تعجیل میشود ؟ باید گفت فقط بواسطه افراط در رعایت این موضوع مجلسین نیز همیشه این تعجیل وزیر مالیه‌را تقدیر نموده‌اند.

چنانکه صورت مجلس‌ها می‌بینیم که وزیر مالیه‌میگوید افتخار دارم‌ازاینکه‌بودجه سنه . . . رابمجلس‌تقدیم نمایم (تحسین‌نمایندگان) در صورت مجلس های هر ساله نیز بدون تغییر این اسلوب مرقوم و مذکور است.

صرف‌نظر از تعارفات معمولی عادی چه دلیل جدی اسباب‌تحسین برای پیشنهاد بی موقع یك لائحه باید بشود که پیش بینی عایدات و مخارج آن اجباراً صحیح و قطعی نیست زیرا در مدت چهارده یاپانزد

ماه قبل از سنه مالیه و در همان دوازده ماه اجرای بودجه چقدر وقایع سیاسی و تجارتی و مالیهٔ ممکن است اساس وصول عایدات را متزازل و تخمینات مخارج را تغییر دهد! چقدر از مالیاتها ممکن است کسر عمل حاصل نموده یا اتفاقاً اضافه بشود! چه احتیاجات و ضروریات جدیدی خواه از اثر اتفات خارجی خواه بمناسبت اوضاع داخلی ممکن است ایجاد شود یا بواسطه میل طبیعی پارلمان یا افراط و تفریطچه قوانین جدیدی ممکن است اسباب تعهداتی شود که پرداخت مبالغ آنها ناگزیر بر خلاف صرفه جوئی و چقدر امکان حقیقی دارد که آخرین موقع اجرای بودجه صرفه جوئیهائی بشود که اظهار آنها قبلاً غیر ممکن بوده است.

بودجه در تشکیلات و تنظیمات مالیه فرانسه بواسطهٔ این که بودجه مدتی قبل تهیه میشود هر نوع ثبات و استحکامی را در برآوردها برمیدارد.

بعلاوه نه فقط هوش و ذکاوت تهیه کنندگان بودجه برای درك مطالب یك آتیهٔ خیلی دوری کافی نیست بلکه سادگی آنها از تاریکی و مجهولیت اطلاعات آینده استفاده نموده و تعمداً برای خود تصوراتی مینمایند (نتیجه این ترتیب دو قسم افراط و تفریط را مخصوصاً نسبت بموازنه و تعادل بودجه که در فصول دیگر بحث خواهیم نمود در بر دارد).

(۱) اعتبارات اضافی.

(۲) زیاد تخمین نمودن عایدات.

اولا اعتبارات اضافی' - نظر باین که تخمین صحیح مخارج از مدتی قبل از موقع غیر ممکن است بنابر این از عدم توانائی غیر قابل تردید

در تقلیل ارقام مخارج استفاده نموده و حق درخواست وجوه لازمه را در آتیه بعنوان اعتبارات اضافی در موقع جریان مالیه برای خود محفوظ میدارد .

ثانیاً زیاد برآورد نمودن عایدات یعنی خوش بینی تعمدی و اعتماد کورکورانه و تصورات در ازدیاد ثروت و ترقی مملکت تا موقعی که کسر عایدات از مبلغ برآورد شده این تصورات موهوم وطن پرستانه را کشف و معلوم نماید .

چقدر از بودجه‌ها خصوصاً در اواخر دورهٔ رفاه پس از سنهٔ ۱۷۸۸ دیده شده است که موازنهٔ آنها روی کاغذ و بواسطهٔ همین دو اصل مخرب یعنی زیاد برآورد نمودن عایدات و اعتبارات اضافی که نتیجهٔ بموقع تهیهٔ نمودن آن بوده مبدل بکسر بودجه گردیده است .

برای چاره جوئی این اوضاع و نزدیک نمودن تاریخ تهیهٔ بودجه بموقع اجرای آن اقدامات مختلفه ایکه در فرانسه شده و طرقی که از ممالک خارجه اتخاذ کرده‌اند اطلاعات مفیدی را بما تعلیم مینماید (۱).

---

(۱) تهیه بودجه در قانون محاسبات عمومی ایران مطابق مواد ذیل است

ماده ۷ - همه ساله هر وزیری باید بودجه مخارج وزارتخانه خود را برای سنه آتیه حاضر نموده در ظرف سه ماه اول سال بوزارت مالیه بدهد .

ماده ۸ - وزیر مالیه باید تمام این بودجه ها را در یک مرکز جمع و بودجه عایدات را نیز بآنها ضمیمه کرده بودجه کل دولت را تکمیل و تنظیم نماید .

ماده ۹ - این بودجه ها در اوایل سه ماهه آخر سال بر حسب دستخطها ولی برای سال بعد پیشنهاد مجلس شورای ملی خواهد شد .

۲ - لایحهٔ تغییر سنهٔ مالیه در ۱۸۱۹

مدتهاست نواقصی که ما شرح دادیم طرف توجه بوده و اقدامات برای دفع آن بعمل آورده‌اند.

از همان موقع که بودجه‌ها مرتب شده یعنی از ابتدای رستوراسیون اشکاف بزرگی نسبت به پیش بینیهای بودجه کشف شده است مسیو دسر در ۱۸۱۹ در موقع تهیهٔ بودجه در ماه ژانویه این طور بیان مینماید: « از چنین موقع دور یعنی ۱۴ ماه فاصله پیش بینی در کار بیهوده و بر آوردهای تخمینی هم غیر ممکن است حدودیکه برای هر یك از مخارج قرار داده شده خیالی و موهوم بوده است تقاضای وجود زیادی میشود از ترس اینکه مبادا در موقع عمل کسر حاصل شود ».

در موقعیکه مسیو دسر باین ترتیب نطق مینمود خود او و کابینهٔ که او در آن عضویت داشت پیشنهادهائی برای علاج واقعه در تغییر تاریخ ابتدائی سنه مالیه مینمودند.

تغییر ابتدائی سنهٔ مالیه عبارت از اینست سنهٔ مالیه در عوض ماه ژانویه از ماه ژویه شروع شود.

در مملکت فرانسه از سنهٔ ۱۷۸۹ سنهٔ مالیهٔ از اول ژانویه شروع و در ۳۱ ماه دسامبر ختم میشود و این مطابق سنهٔ معمولی آنجا است.

هیئت دولت مسیو دسر و بارن لوئی اینطور تقاضا مینمودند که بعدها راجع بامور مالیه در عوض دوازده ماه ازژانویه تادسامبر، دوازده ماه ازژویه تا ژون قبول شده بعبارة آخری سنهٔ مالیه از اول ماه ژویه شروع و در ۳۰ ژون ختم شود.

شاید در ابتدای امر نسبت بنقطهٔ نظریکه ما را مشغول نموده فوائد این تغییر ملحوظ نشود . زیرا این طور تصور میشود که اگر ابتدای سنهٔ مالیه شش ماه بعقب برده شود تهیهٔ بودجه نیز ششماه عقب رفته و فاصله این دو تاریخ تهیه و اجرای بودجه بحال اولیهٔ خود خواهد ماند ولی حل مسئله قطعاً باین ترتیب بودهٔ است : که تاریخ تهیهٔ بودجه عقب برده نشده و همیشه بهمان حال سابق بوده و بنابراین در آتیه ابتدای سنه مالیه را (که در ماه ژویه قرار داده شد) بموقع تهیهٔ بودجه ششماه نزدیکتر میکرد .

دورهٔ اجلاسیهٔ معمولی مجلسین که میتوانند با فرصت کامل خود را مشغول کارهای مهمه نمایند همان دورهٔ اجلاسیه زمستان است؛ زیرا این دورهٔ معمولی عادی برطبق اصول پارلمانی فرانسه است در خلال در نصف دیگر سال که بواسطه تعطیل و اشتغالات فلاحتی منقطع میشود با اشکلات فوق‌العاده ممکن است بمراجعهٔ امور قانونگذاری مطول و مسلسل اقدام شود .

این عقاید واضحاً از طرف ناطقین دولت در مجالس نمایندگان ملل در سنهٔ ۱۸۱۹ بیان شده‌است . «کی ابتدای سنهٔ مالیه را معین خواهد نمود ؟ شما آقایان نمایندگان ملت برطبق مقررات . فقط موقع تصمیم عادی دوره اجلاسیه شما است و اگر این موقع ساعتی باشد در فصل زمستان باشد پس دیگر مخالفتی در آن نمی توان نمود و این فقط موقعیست که سنهٔ مالیه را تعیین می نماید (نطق . . . ۱۵ فوریه ۱۸۱۹) .

مسیو دو یلل توضیح میدهد که بچه دلیل امتداد دورهٔ اجلاسیه مجلسین در وسط سال غیر ممکن است مشارالیه میگوید : (در صورتیکه

مجلسین برای ماه ژویه یا اوت دعوت و منعقد شوند. شما مهمترین اشخاصی که باید در آنجا حضور داشته باشند از مجلس خارج نموده اید و این اشخاص عبارت از مردمان صنعت کار و کارگر هستند که در آن موقع اشتغالاتی دارند پس در اینصورت نمایندگی مملکت فرانسه بدست سرمایه داران یا مأمورین دولتی یا بیکارهای پاریس خواهد افتاد». (۱۵ فوریه ۱۸۱۹).

«مجلسی که مرکب از ملاکینی که منازل آنها دور از پاریس است میباشد ممکن نیست تابستان یعنی فصلیکه موقع کارهای زراعت و فلاحت است منعقد شود» (۱۲فوریه۱۸۱۹).

چندانکه مهمترین امور قوه مقننه درزمستان و بهارازماه ژانویه تاژویه انجام گرفته شود پس هنگام این ماههای (بالاشتغال) پرزحمت است که پارلمان باید خودرا مشغول کار اصلی و اساسی خود نماید و این کار اساسی راجع بمراجعه ورأی در بودجه هاست.

همینکه بودجه در مدت این شش ماهه اول سال رأی داده شد بلا فاصله سنه مالیه برای اجرای آن از ابتدای ماه ژویه شروع میشود در صورتیکه لائحه پیشنهادی دولت را قبول شده تصور نمائیم بودجه بتوسط ادارات مرکزی مثل حالیه در فصل پائیز تهیه شده فقط پارلمان در زمستان مطالعه و مداقه نموده و در بهار رأی میدهد که این بودجه بلا فاصله از اول ماه ژویه بموقع اجرا گذاشته میشود بطوری که فاصله مابین تهیه و اجرای آن که سابقاً پانزده ماه بود به نه ماه مبدل خواهد شد.

افتتاح سنه مالیه از ماه ژویه عبارت از کم نمودن شش ماه از فاصله حالیه و درزمینه وسیعی اصلاح نواقصی است که امروز تمام مردم

شکایت آنرا مینماید « مخصوصاً در مقدمهٔ لائحه بودجه ۱۸۱۹ گفته میشود : اول ماه ژویه فقط ازاین نقطهٔ نظر انتخاب شده است که کمترین فاصله ممکنه مابین پیشنهاد و اجرای بودجه وجود داشته باشد » (بیان مقدمه بارن لوی ۱۱ ژانویه ۱۸۱۹) .

معهذا لایحه پیشنهادی در دوره رستوراسیون با وجود مدافعه شدیدی که از طرف دولت شد به مخالفت های سخت تری بر خورده و و اصل ٤۹ قانون اساسی نیز بهانه برای آن مطالب گردید زیرا قانون میگوید . « مالیات اراضی و املاك فقط برای یکسال تصویب میشود » چون بواسطه این تغییر ضروریات چنین تقاضا مینمود که برای دوره سال اول مالیات املاك و اراضی برای مدت هیجده ماه رأی داده شود عدهٔ از اعضاء مجلسین مخالفت و سعی در رد نمودن این فورم نمودند بدون اینکه مداقه دیگری نیز شده باشد .

باوجود این مطلب لایحه دولت با اکثریت کمی در مجلس نمایندگان ملی تصویب گردید ولی مجلس اعیان نقطه نظر را فقط ظاهر عبارت قانون اساسی قرار داده و برطبق رأی کمسیون خودشان پیشنهاد دولت را در تغییر ابتدای سنه مالیه با کثریت ۹۳ رأی در مقابل ٥٤ رأی رد نموده (٤ مارس ۱۸۱۹) دوروز بعد از این واقعه یك دسته شصت نفری که جدیداً معین شده بودند در مجلس اعیان که بعدها مجلس سلطنتی شد بموافقت دولت اکثریتی تشکیل دادند ولی دیگر لایحه مربوط سنه مالیه پیشنهاد نگردیده از دوره رستوراسیون تا این ایام اخیره لایحه مزبور از دستور پارلمان فرانسه محو و نابود گردید

* ۳ - تواریخ ابتدای سنهٔ مالیه در ممالک خارجه

در همین ایام تقریباً تمام ممالک خارجه بر خلاف فرانسه رفورم سنه مالیه را تحت مداقه قرار داده و بموقع اجرا گذاردند .

اگرچه ایطالیا آخرین مملکتی است که باین صدد افتاد ولی نظر باینکه قانون گذاری او مربوط و متکی بسرمشق و نمونه ملل پیشقدم است ما مخصوصا ایطالیا را ابتدا محل بحث قرار میدهیم .

مدتی بود که عقاید عمومی در ایطالیا فوائد تغییر زمان ابتدای سنه مالیه را در نظر میداشت « اعضای کمسیون بودجه مجلس مثل سایر نمایندگان عادت تعطیل تابستان را داشته و در اواخر پائیز مراجعت نموده و با کمال عجله شروع بشور و تهیه راپورت های خود مینمایند برای علاج این وضعیت کافی خواهد بود که مثل انگلستان برخلاف فرانسه سنه مالیه را از اول ماه آوریل فروردین قرار داده باین ترتیب که سه ماه زمستان اول سال ازژانویه تاآخر مارس مخصوص مباحثات مفیده شده و مداقه حقیقی وجدی بودجه تقریباً بلافاصله قبل ازاجرای آن میشود (۲۹ نوامبر ۱۸۷۷) .

ایطالیا ابتدا نظر داشت که مطابق انگلستان تاریخ اول آوریل را برای سنه مالیه قبول نماید و بر طبق این عقیده لوایح دولتی نیز تهیه گردید .

مسیو مایگانی حتی اول ماه مارس را پیشنهاد نمود ولی بالاخره با تاریخ اول ژویه که کمسیونهای دو مجلس هم آنرا ترجیح داده بودند موافق گردیده وقانون ۱۸۸٤ قطعاً این تاریخ را تصدیق و تصویب نمود « سنه مالیه ازاول ماه ژویه شروع شده و در ۳۰ ماه ژون سال بعد ختم

میگردد (ماده ۲۳ قانون ۱۷ فوریه ۱۸۸٤) .

اتصال اول ژانویه را به ۳۰ ژون ۱۸۸٤ بوسیله ایجادیك دورهٔ فوق‌العاده شش ماهه اداره‌نمودند برای اولین‌مرتبه سنه مالیه ۱۸۸۵ - ۱۸۸٤ از اول ژویه ۱۸۸٤ افتتاح گردید .

نظر باینکه تهیه بودجه در ایطالیا مثل فرانسه فصل پائیز واقع میگردید فاصله حد اکثر مابین پیش بینی وبراوردهای بودجه‌وابتدای اجرای آن بیش از نه‌ماه‌نیست .

نمونهٔ وسرمشق امریکا نیز تأثیری‌نسبت‌بقبول این‌تاریخ درایطالیا نمود زیرا ممالك‌متحده امریکا سنه مالیه رااز سنه ۱۸٤٤ ازاول‌ماه ژویه تا ۳۰ ژون قرارداده‌اند .

وزیرمالیه تهیه بودجه‌را نموده ونظریات خودرا به کمیسیون دائمی مجلس نمایندگان درماه دسامبر تقدیم میدارد بطوریکه فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه فقط هفت یا هشت ماه خواهد بود .

در مملکت پروس از سال ۱۸۷۷ برطبق قانون ۲۹ فوریه ۱۸۷۶ سنه مالیه از اول ماه آوریل افتتاح میشود « از ابتدای آوریل ۱۸۷۷ سنه مالیه هر ساله از آوریل شروع و ۳۱ مارس خاتمه می‌یابد » .

از اول ژانویه تا ۳۱ مارس ۱۸۷۷ یك اعتبار سه ماهه بطور استثناء فوق‌العاده رأی داده شده ، وزیرمالیه‌هرساله‌درماه‌ژانویه پیشنهاد مالیه خود رابه مجلس ملی‌تسلیم‌مینماید مثلا برای‌سنه ۱۸۹۱ - ۱۸۹۰ لایحه بودجه در ۱٦ ژانویه ۱۸۹۰ در مجلس شورای‌ملی‌پروس مطرح شده است موافق این ترتیب مابین تهیه و اجرای بودجه بیش‌از سه‌ماه یا چهار ماه فاصله نیست.بودجه مملکت امپراطوری آلمان‌نیزدر

تحت همان قواعد مملکت پروس قرار داده شده است .

در انگلستان در قرن اخیر سنه‌مالیه ۲۹ سپتامبرشروع‌میگردید از آن ببعد به‌پنجم ماه‌ژانویه مبدل گردید در سنه ۱۸۳۲ یك‌بودجه ضمیمه اضافه سنه مالیه را تا پنجم آوریل تمدید نمود اما چون اغلب ادارات مداومت در محاسبه قدیم مینمودند بی ترتیبی بزرگی تا سنه ۱۸۵٤ در امور مالیه وجود داشت در آنوقت تاریخ ۳۱ مارس با یك قاعده عمومی و قطعی قبول گردیده و از تاریخ ۱۸۵۵ - ۱۸۵٤ تا کنون سنه مالیه انگلستان از اول ماه آوریل شروع و در۳۱ مارس ختم میشود .

تقریباً درماه اکتبر هر سال‌تهیه ابتدائی بودجه‌ها از طرف‌ادارات وزارت خانه‌های مختلفه انجام میگیرددرآن موقع متحدالمال ازطرف خزانه داری وزارت خانه ها و ادارات دولتی را برای تنظیم و ترتیب بر آورده های بودجه خودشان دعوت مینماید پیشنهاد های ادارات مزبوره راجع بوزارت جنك و بحریه مستقیماً بتوسط وزرای مربوطه خود و راجع بسایر وزارت خانه‌ها بتوسط خزانه داری در ماه فوریه به مجلسین تقدیم‌میشود .

این ترتیبات و فواصلی که تا بحال برای انگلستان گفته شد با مقررات ممالك سابق‌الذکر کمتر تفاوت دارد ولی از توضیح آتیه‌خواهیم دانست که تخمینات بودجه عایدات ومخارج انگلستان دارای اطمینان‌و صحت استثنائی است .

پیشنهاد بودجه از طرف وزیر مالیه‌یابطور صحیح توضیحات کل تخمینات عایدات ومخارج انگلستان‌مثل سایر ممالك اروپایك‌سال‌یاشش ماه‌قبل ازافتتاح سنه‌مالیه واقع‌نمیشود بلکه‌بلافاصله قبل‌از افتتاح‌سنه

مالیه‌غالباًروز دویم سال مالیه‌وزیر مالیه‌تخمینات قطعی خودرادرمجلس تشریح و توضیح مینماید .

تواریخ توضیحات و بیاناتیکه در چندین سال راجع به بودجه انگلستان وزیر مالیه نموده است .

بودجه۱۸۸۶ - ۱۸۸۵	۳۰	آوریل	۱۸۸۵
« ۱۸۸۸-۱۸۸۷	۳۱	«	۱۸۸۷
« ۱۸۸۹-۱۷۸۸	۲۶	مارس	۱۸۸۸
« ۱۸۹۰ ۱۸۸۹	۱۵	آوریل	۱۸۸۹
« ۱۸۹۱-۱۸۹۰	۱۷	«	۱۸۹۰
« ۱۸۹۲ ۱۸۹۱	۲۳	«	۱۸۹۱

باین ترتیب فقط چند روز قبل از افتتاح سنه مالیه و اغلب اوقات در همان اوایل ماه ابتدای سنه مالیه جاریه وزیر مالیه بودجه خود را تعیین مینماید تخمینات وزیر مالیه با طرز مذکوره در حقیقت با وقایع و اتفاقات آینده مطابق است وزیرمالیه آتیه‌را پیش گوئی نکرده بلکه آنرامشاهده میکنند در موقعی که او حرف‌میزند عملیاتی که‌ارقام‌بودجه شامل آنهاست شروع بجریان نموده‌اند و سنه مالیه یا شروع شده یا در شرف افتتاح است .

از آنوقت وزیرمالیه در یك زمینه معین و ثابتی حرکت کرده و عفلتی برای او رخ نمیدهد . بودجه تقسیمات اصلیه و ابتدائیه خودراتا اختتام سال تقریباً محفوظ خواهد داشت و چون اساس آن خارج از تصورات و خیالات موهومه بلکه بر مبنای حقیقت برقرار شده است بنابراین تقاضای اعتبارات اضافی افزایش موهومی عایدات که‌مالیه فرانسه را تا این سنوات اخیر سرنگون نموده درچنین تشکیلاتی وجود نخواهد

داشت و این تقاضاها درهمچو بودجه غیر قابل عفو و اعتذار ودرحقیقت دیده‌هم نمیشود .

بطورخلاصه ممالك‌متحده امریکادر ۱۸۴۴ انگلستان ۱۸۵۵ پروس ۱۸۷۷ ایطالیا ۱۸۸۴ تاریخ اول ژانویه را متروك و بجای آن تواریخ اول آوریل و اول ژویه را قبول نموده‌اند در این تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه در تمام ممالك دارای قانون اساسی فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه راکاملا مختصر و بسیاری از ممالك موفق گردیده‌انداین فاصله را برای شش‌ماه یاسه ماه‌فقط محدود نمایند و حتی چنانکه‌دیده شد در انگلستان موقع تعیین تخمینات مالیه صحیحاً مصادف و مقارن ابتدای سنه‌مالیه‌است .

کثرت و اهمیت این‌نمونه و سرمشق‌ها قابل تفکرو تأمل است . چنانچه رفورم پیشنهادی ۱۸۱۹ قبول شده بود میدیدیم که نظریات فرانسه بر تمام ممالك دیگر تقدم داشت و درصورتیکه اگر امروزهم تصمیم نموده و فورآترتیب‌خود را تغییربدهد فرانسه جزء آخرین‌ممالك محسوب میشود . باز مابین طرفداران سال معمولی تقویم عده معدودی از ممالك با فرانسه باقیمانده‌اند که مهمترین آنها بلژیك ، اطریش و مجارستان است .

* چهارم‌لایحهٔ جدید تغییر سنهٔ مالیه که‌درفرانسه در ۱۸۸۸ رد گردیده است

قبلا در سنه ۱۸۸۲ مخبر بودجه ۱۸۸۳ مسیه ریبو این خیال تغییر تاریخ را تأیید و سفارش مینمود (راپرت اول ژویه ۱۸۸۲) وزیر

مالیه وقت لئون سای فقط اکتفا باین جواب نمود « درحقیقت ممکن است از اینکه فاصله زیادی مابین تهیه ورأی در بودجه وجود نداشته باشد فایدهٔ مترتب باشد و باید در صدد برآمد چنانچه ممکن شود موقع افتتاح سنه مالیه تغییر داده شود معهذا من تصور نمیکنم نتیجه این تغییر یك اصلاح بزرگی را شامل شود » (مجلس نمایندگان ملی ۲۶ ژویه ۱۸۸۲).

این موضوع مسکوت ماند اما در سنه ۱۸۸۸ یك لایحه رسمی « راجع به تغییر موقع شروع سنه مالیه » از طرف مسیو پیترال وزیر مالیه پیشنهاد گردید (جلسه ۲۴ آوریل ۱۸۸۸) مقصود از این لایحه تبدیل ابتدای سنه مالیه از اول ماه ژانویه به اول ماه ژویه بود .

دلایل وزیر مالیه در مقدمه لایحه ودر نطق های متعاقب آن همان چیز هائی بود که راجع به لائحه سنه ۱۸۱۹ سابقاً ذکر شده است .

اصل مقصود همیشه این بوده است که موقع تهیه قانون مالیه بموقع اجرای آن هرقدر ممکن است نزدیك بشود. برای این مقصود لایحه بودجه کما فی‌السابق تقریباً درماه ژانویه ... تقدیم میگردید ولی پارلمان در همان‌موقع بلافاصله‌شروع بمداقه و مراجعه بودجه نموده و از اوقات دوره اجلاسیه پر اشتغال زمستان و بهار خود را مخصوص باین مطلب می نمود و بمحض اینکه رای داده میشد اجرای بودجه از اول ماه ژویه شروع میگردید

فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه باین ترتیب با همان شرایط سنه ۱۸۱۹ بحد اقل هشت یا نه ماه میرسید ... وزیر مالیه در

مجلس نمایندگان ملی ژون ۱۸۸۸ : « همچو تصور می نمائیم که نتیجه این اقـدام از یك طرف تهیه بودجه را بموقع اجرای آن نزدیك نموده و ازطرف دیگر به تعیین تخمینات صحیح‌تری موفق خواهیم شد . »

بطوریکه‌ملاحظه میشود درهر موقع همان‌دلایل یعنی عدم‌صحت برآوردهای ابتدائی و فاصله زیاد مابین تهیه بودجه و اجرای آن سبب پیشنهاد اصلاح تاریخ سنه مالیه گردیده است .

مجلس‌شورای ملی مثل‌سنه۱۸۱۹ دراول‌ژون ۱۸۸۸ با کثریت ۲۸۷ رأی بر خلاف ۲۲۸ رأی لائحه دولت را تصویب نمود اما سنا بر طبق رویه و سر مشق مجلس اعیان سابق یك عقیده مخالفی اظهار داشت .

کمسیون سنا بدستیاری مسیو لئون‌سای تصمیماتی برخلاف این رفورم گرفته و قو. مولهائی در رد اوپیشنهاد کرد در نتیجه مجلس سنا در ۱۲ ژون ۱۸۸۸ پس ازیك‌شور مختصر بابلند کردن دست‌بدون‌رأی باورقه ورود درشور موادرا استنکاف نمود .

ایراداتی که به مخالفت این‌لایحه ذکر گردید بعقیده ما در درجه دویم اهمیت واقع بود هیچکس درمعایب اوضاع حاضره ولزوم‌علاج آن انکاری نداشته همه قبول داشتند که تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه به پارلمان اجازه خواهدداد که زودتر و بموقعتر کار کند فاصله مابین تهیه واجرای‌بودجه‌مختصر تر گردیده برآوردها ازروی‌اطمینان کاملی‌نسبت بمنافع موازنه بودجه برقرارمیشوند و این اصل اساسی وموضوع‌پیشنهاد بود که بنظر مخالفی نداشت .

امامخالفین‌لائحه‌بنظریات‌دیگری‌اتکامینمودند . مثلا خاطر، شان

میکردند اگر تاریخ ابتدای سنه مالیه در اول ژوئیه قرار داده شود توافق دورهٔ اجرای بودجه مملکتی و دوره اجرای بودجه های ایالتی و ولایتی و شهری از میان برداشته میشود از طرف دیگر نسبت بمالیاتهای مستقیم نظر به ترتیب تقسیم آنها چون ممکن نیست اول ژوئیه به ۳۰ ژون مبدل شود ناچار برای آنها باید همان ترتیب قدیم اول ژانویه به ۳۱ دسامبر را محفوظ داشت وزیر مالیه نیز این مطلب را تصدیق و شخصاً در مواد مختلفه لایحه خود تصریح نموده است از آن به بعد وحدت تاریخ در بودجه‌های فرانسه از میان میرود « مخصوصاً کمیسیون مالیه یك اهمیت فوق‌العاده بوحدت تاریخ بودجه داده یعنی نظر داشت که تمام عایدات و مخارج بودجه از یك تاریخ شروع و در یك تاریخ خاتمه یابد.

نطق مسیو لئون سای اعضاء سنا در ۱۲ ژوئن ۱۸۸۸ « در مملکت فرانسه وحدت تاریخ را همیشه خواسته‌اند شورش ۱۷۸۹ این وحدت تاریخ را بفرانسه عطا نموده و کمیسیون همه تصور مینماید که باید آنرا محفوظ دارد. واضح است که [illegible] بودجه‌های محلی فقط راجع ببودجه مملکت تعدد تاریخ معایب و مفاسد بزرگی را خواهد داشت »

یکی بودن تاریخ امر مهمی است که ما نتوانسته‌ایم خود را از این موضوع دور نمائیم. وزیر مالیه فقط اظهار میدارد که ایشان اهمیت فوق‌العاده به وحدت تاریخ نمیدهند اما بنظر ما (مقصود مجلس سنا است) این اظهار [illegible] دعوی نموده و با وضعیات ممالك خارجه مطابقه نکرده نمیتوان [illegible] وقعی بر او گذاشت. »

بعلاوه دلیل آورند که نسبت باغلب وزارتخانها مخصوصاً وزارت فوائد عامه و جنگ موقع اجرای بودجه و انجام عملیات بکلی منافی با دورهٔ جدید سنه مالیه خواهد بود زیرا مهندسین از اعتباراتی که در اول ماه ژویه باختیار آنها واگذار میشود چه مصرفی خواهند کرد.

پس از این که بودجه رأی داده شد موقعی که لازم است با اشخاص متفرقه قرار دادها ختم و خرید اشیاء لازمه شود دفعهٔ بموقعی منجر میشود که فصل بد بمیان آمده و در آن وقت کارخانجات مسدود و امورات در حال تعطیل است ولی سال معمول بالعکس اجازه میدهد که درفصل زمستان تهیه موادگردیده و از روز اول بهارشروع بکار شود.

بالاخره مخبر سنا تقاضا نمود که در لایحه بیشتر مداقه شده و بهتر این است که لایحه مزبوره مجدداً بکار تن بر گردد زیرا ازکار تن بیموقع خارج شده است: « اینطور مطلب را امروز ختم کنیم: هیچ کاری نکنیم. زیرا که لایحه پیشنهادی شماهم چیزی نیست.

۵ - یك دوازدهم در بلژیك

با عدم تغییر ابتدای سنه‌مالیه‌فقط وسیلهٔ که نسبت بنزدیك‌بودن موقع تهیه بودجه بموقع اجرای آن برای‌فرانسه باقی‌است طرزاعتبارات موقتی ماهیانه بلژیك خواهد بود.

بلژیك سنه مالیه را از ابتدای ژانویه به ۳۱ دسامبر محفوظ و معمول داشته ولی برای‌اصلاح اشکالات این تعیین تاریخ یکدوازدهم‌را در ترتیب مالیه خود مرتباً داخل و قبول نموده است.

این طرز یك دوازدهم که مفصلا در فصل دیگر بیان خواهیم نمود شامل تصویب عایدات و مخارج بطور اقساط ماهیانه در جریان دوره عمل مالیه است.

در فرانسه این اقساط ماهیانه همیشه اسباب بی نظمی و بی ترتیبی بوده زیرا که این طرز در اواخر سال تقریباً تمام [illegible] در موقعی که رأی در باره بودجه به تأخیر افتاده است داخل در امور مالیه گردیده است.

برخلاف در بلژیك از چندین سال باینطرف طرز اقساط ماهیانه موقتی مثل یك اساس عادی معمول و در تحت قاعده در آمده است و همه نوع اقدامات در این که این طرز داخل در جریان امور عمومی نشود نموده و امروزه جزء لاینفك رسوم جاریه شده است

در موقعی که در ماه دسامبر بودجه را [illegible] اعتبارات موقتی چند ماه اول سال آتیه را پیشنهاد مینمایند هیچ [illegible] و هیچ تهمتی هم زده نمیشود زیرا [illegible] امور پارلمانی و اداری مرتب و منظم است.

علاوه اعتبارات موقتی که بمجلس داده میشود [illegible] اطلاع شده است و مخصوصاً دقت میشود که طرز موقتی آنها مانع جریان معاملات دائمی نشود مثلا برای اموری که اتمام معامله آنها محتاج است مساعدههای کافی داده میشود.

نظر باین تدابیر محتاطانه تهیه کنندگان بودجه در بلژیك میتوانند مثل انگلستان در دوره جریان اجرای بودجه بدون خطاهای بزرگ تخمینات بودجه همان موقع را که عمل هم معاصر [illegible]

معلوم نمایند .

«٦- لزوم نزدیك نمودن برآوردها به معاملات واقعی

بطور خلاصه نسبت بتاریخ تهیه بودجه میتوان گفت که (بمعنای حقیقی کلمه) بودجه وجود دارد یا وجود ندارد .

بودجه ایکه در مدت زیادی قبل از موقع عمل آن تهیه شده باشد عبارت از یك فهرست بی مصرف بزرگی است که در ضمن آن بطور آزادی خبط های عمدی یا سهوی واقع میشود در حقیقت این بودجه اجازه دریافت عایدات و پرداخت مخارج را نداده بلکه بزحمت یك برآوردهای تقریبی را تعیین مینماید

بالعکس بودجه ای که بموقع تهیه شود انتظام دهنده وصول عایدات و منظم کننده مصرف اعتبارات است تقسیمات تغییر ناپذیرش به حواله دهندگان و مأمورین مالیه حکمفرما و اقتدارتش بطور مؤثری در مدت جریان اجرای خدمات در تمام تشکیلات اداری مستولی است .

ممالکی که برای دارا بودن چنین بودجه درمقابل اشکالات تغییر یك تاریخ از میدان در رفته اند استحقاقاً بخود تبریك میگویند .

فصل پنجم

دوره عمل مالیه و سنه مالیه

۱- اول — دوره عمل مالیه توضیح دوره عمل سنه مالیه را مشخص نموده و پس از ختم سنه نیز اصولی را که سنه مالیه مربوط [illegible] محسوب و منحل مینماید منافع دوره های عمل [illegible] دوره های عمل و سنه اعداد و صورت [illegible] بوده و قابل مقایسه و مطابقه با یکدیگر هستند .

۲- دویم — اشکالات تاریخی دوره های عمل . در ایام [illegible] طول دوره عمل اسباب افراط و تفریط های زیاد شده است [illegible] تسویه نشده است . تحصیلداران بودجه‌دار برای تشخیص دوره های عمل [illegible] طلبکاران دوره عملیکه کسر پیدا میکند ساقط میشود .

۳- سوم [illegible] بی‌اندازه و اختیاری در تشکیل محاسبات دوره عمل . رفورم ۱۸۸۹ . دوام تاخیر محاسبه اشکالات اعمال معاملات [illegible] .

۴- چهارم — محاسبات سنه مالیه مطالب محاسبات دوره عمل است . مفاهیم و مضار محاسبات بطور سنه مالیه . این ترتیب [illegible] ممکن است دوری از افراط و تفریط باز نماید . معاملات بطور سنه مالیه کامل نبوده ولی امور با سرعت میگذرد . فواید سرعت در عمل دائمی بوده است که انگلستان [illegible] و تمام تجارتخانهای دنیا این ترتیب را قبول نموده‌اند . [illegible] در انگلستان و ایطالیا قبول شده است .

۵- پنجم [illegible] در فرانسه بواسطه [illegible] در ۱۸۱۹ [illegible] پیشنهاد شده بود ممکن بود بدینجا [illegible] جامع الاطراف [illegible] در عمل برای تهیه و [illegible] بودجه ها بطوری لازم است [illegible] روز محاسبات بطرز [illegible] اصول مالیه [illegible] خواهد گردید .

❊ اول ـ دوره عمل مالیه و معاماهٔ سنواتی ـ توضیحات

دوره عمل سابقاً ذکر شده و بعدها نیز غالباً ذکر از دوره عمل خواهد شد بهتر این است از ابتدا در این موضوع دقت لازم بشود بدون اینکه قبلا از سنه مالیه صحبت نمائیم توضیح دوره عمل غیرممکن است زیرا دوره عمل مربوط بسنه مالیه وتشخیص دهنده آن است(۱) برای محدود نمودن و مرتب کردن کلیه معاملات تقریباً بطور عموم ایام سالیانه قبول شده است. در حقیقت عایدات ومخارج عمومی مثل عایدات و مخارج خصوصی اشخاص غیر ممکن است لاعلی التعیین بدون بسته شدن حساب دائما در جریان باشد جریان دائمی و از یك دست گرفتن و از دست دیگر خرج نمودن مثل شخص متلفی است که حقیقت وضعیت خودرا میخواهد از نظر شخصی خودهم پنهان نماید

برخلاف همینکه حساب عایدات و مخارج در یك تاریخ بسته شود جمعبندی و خلاصه نمودن و مطابقه اینها نیز در آخر یك مدتی بوده بالاخره معاملات معلوم و نتایج آنها مفهوم است و میتوان این عملیات را یك وضعیت مرتب با فکری تصور نمود.

چون عایدات و مخارج هر ساله را عملا نمیتوان در حدود همان سال بانجام رسانید و غالباً این عایدات و مخارج بسال بعد تجاوز مینماید

---

(۱) ـ دوره عمل عبارت از مدتی است که قانون برای جریان معاملات بودجهٔ یك سنه مالیه معین مینماید ـ مدت مزبوره برای تشخیص و حواله مطالبات دائنین دولت تا روز آخر ماه سوم سال بعد است و برای ختم اعمال دایر بدریافت عایدات و پرداخت مخارج تا روز آخر سال بعد است (ماده دویم قانون محاسبات عمومی ایران) مورخه ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری

میبایستی متوسل بطرز محاسبهٔ مخصوص گردید که بوسیله آن [illegible]
حقاً مربوط بیك دوره هستند در تحت یك ترتیب جامعی [illegible] شود و
بهمین مناسبت و مقصود است که [illegible]
اضافه وضمیمه میشود

یك موضوع معمولی را برای مثال ذکر [illegible]
شخص دارائی خود را اداره [illegible]
خود را برای مرمت و تجدید اثاثه [illegible]
تاجر فرش یا معمار یا اشخاص دیگر [illegible]
شده است متعهدین کارهای خود را [illegible]
اتمام سال در اوایل سال بعد [illegible]
با تاخیر شخص مزبور [illegible]
است دست نمیرسد

پس از اتمام کار [illegible]
حساب نموده علاوه [illegible]
هم برای رسیدگی [illegible]
ماه بعد از [illegible]

معهذا مصروف این [illegible]
کار ابتدا از طرف سفارش [illegible]

[illegible]
قرار داد نمود [illegible]
مدت دیگری [illegible]
پرداخت شود

ولی هم پس از اتمام [illegible]

ببندد مجبور است منتظر بشود تا اغلب از کارهای شروع شده باتمام رسیده و بالاخره کلیه معاملاتیکه واقع شده رسیدگی و پرداخت شود در این صورت بنام دورهٔ عمل زمانی را معلوم مینمایند که بضمیمه سنه مالیه یك مدت اضافی برای تسویه معاملات و محاسبات دارا باشد .

بمناسبت تمام نمودن کار های تعهد شده و تفریق محاسبات و صدور حوالجات مخارج یا پرداخت آنها و دریافت عایدات کم یا بیش مدتی اضافه از سنهٔ مالیه معلوم و مقرر شده است .

با یك نظر عمومی دوره عمل عبارت از تمدید سنه مالیه و مهلت اضافه برای جمع آوری نتایج قطعی معاملات آن سال خواهد بود.

سنه مالیه و دوره عمل امورات یکدیگر را تکمیل مینمایند . دورهٔ عمل پس از ۳۱ ماه دسامبر در عملیاتیکه حقا متعلق بسنه مالیه است دخالت نموده و آن امور را مربوط بآن سال مینماید . دوره عمل معاملات سال گذشته را تسویه نموده و عملیات حاله و گذشته آنسال را بجسس مینماید . ماده چهارم نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ میگوید «دورهٔ عمل عبارت از زمان اجرای معاملات یك بودجه است . » کمسیون مأمور مراجعه بنظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ شرح ذیل را بعوض ماده قدیم پیشنهاد نمود : « دوره عمل مجموع مشاغل و معاملات وحقوق یکسال است . » دوره عمل تمام جهات سنه مالیه را در دست گرفته و مرتبا کلیه عملیات آن دوره را جمع آوری نموده و برای انجام آن یك زمان اضافهٔ را از ابتدای سنه بعد تقاضا مینماید نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ در ماده دیگر میگوید . « ماده ٦ خدمت انجام شده وحقوق ثابته ازاول ژانویه تا ۳۱ دسامبر سال فقط متعلق بدوره عملی خواهد بود که دارای اسم همانسال است . » قانون ۲۵ ژانویه ۱۸۸۹ دورهٔ عمل را موافق همین

نظر بیان مینماید : « ماده اول حقوق ثابته و خدمات انجام شده از اول ژانویه تا ۳۱ دسامبر سالیکه اسم خود را [illegible] مربوط به دوره عمل آن بودجه خواهد بود . »

فورمول پیشنهادی کمیسیون مراجعه [illegible] شد محتاج بتکمیل و بنظر بوضع دوره عمل را [illegible] میتوان داد : « دورهٔ عمل مجموع عملیات [illegible] است که درحدود ارمنه قانونی اضافه در انتهای آن سال [illegible] . »

[illegible] مقابل حتی [illegible] معاملات [illegible]

مطابق ماده سوم [illegible] ۱۸۶۲ [illegible]

عملیات یک ماه [illegible]

[illegible]

یا مهلت اضافه [illegible]

طرز محاسبات [illegible]

وضعیت صندوق ندارد

[illegible] موجودی [illegible]

است [illegible] از آن معاملات جاریه [illegible]

مخارج مرتباً درج گردیده [illegible]

رامعلوم مینماید .

در شروع عمل موجودی صندوق همین [illegible] چه مبلغ دریافت و چه [illegible] موجود باشد .

یک چنین [illegible]

راحت مینماید .

هر مطلب در این محاسبه واضح و غیر قابل انکار است
یاد داشت ها محدود به بیان عملیات مادی دریافت عایدات و پرداخت
مخارج است .

دو شکل محاسبات بطرز معاملاتی وجود دارد حساب معاملات
سالیانه و حساب معاملات شخصی . ترتیب اول شامل معاملات واقعه
از روز اول سال تا روز آخر سال است در صورتی که یک رئیس
مالیه بدون فاصله تمام این مدت را اداره نموده باشد . ترتیب دوم شامل
آن قسمت است که رئیس مالیه مشغول خدمت بوده و در بین سال
بواسطهٔ تغییر مأموریت ، عزل ، تقاعد ، فوت و غیره آن مأمور از کار
خارج شده باشد

در صورت اخیر بهر اندازهٔ مأمور تغییر نموده باشد بهمان نسبت
محاسبات جداگانه تشکیل شده است .

هر اداره نسبت به محاسبات داخلی طرز محاسبات معاملاتی را
ترجیح میدهد زیرا نقطه نظر اداره و موافقت مابین دفاتر محاسباتی و
صندوق است .

اما موضوع عمده موضوع مرتب نمودن ملت عمومی و موازنه بودجه ها
و مقایسه عایدات و مخارج مملکتی است نه تنها باید معلوم نمود که آیا
پیشکاران و امنای مالیه مطابق ارقام موجودی دفاتر عین مبالغ را در
صندوقهای خود موجود دارند بلکه باید منابع عایدات و تعهدات هر بودجه
را فهمیده مجموع عوایدی که در مقابل مصارف عمومی تخصیص داده
شده است دانسته شود .

برای فهمیدن این موضوع ممکن نیست بتاریخ روز آخر سال قانع
گردید بلکه بایستی خارج از حدود خاتمه سال درصدد تجسس اصول

معاملاتی برآمد که حقیقتاً متعلق به آن سال است تا معاملات راجعه به آن سال مفروق گردیده و بدورهٔ حقیقی بودجهٔ خود متصل شود. و بهمین مناسبت محاسبات بطور دورهٔ عمل فقط ممکن است باین مقصود نایل شود.

محاسبات بطرز دورهٔ عمل [illegible] دو [illegible] است

اولا این طرز باعث تعیین و تشخیص [illegible] حقیقت او است.

ثانیاً وضعیات بودجه را قابل مقایسه [illegible]

اگر مجموع [illegible] در [illegible] شود یك تقدیم و تأخیر چند روزه در [illegible] سالیانه را مخطر [illegible]. مثلا فلان سال [illegible] شده زیرا که حوالجات [illegible] مخارج [illegible] دیگر مشاهده میشود که [illegible] عمداً یا سهواً [illegible] مهم [illegible] تعویق افتاده است.

با این [illegible] موهوم خواهد بود.

محاسبات دورهٔ عمل بودجه [illegible] وضعیات حقیقی را [illegible] قابل مطابقه و مقایسه با یکدیگر [illegible]

دویم - افراط و تفریط تاریخی نتیجه طرز دورهٔ عمل

در مقابل منافع [illegible]

بنظر می‌آید : ابتدا معایب تاریخی که یاد آوری آنها مفیدولو اینکه تصور نمیشود مجدداً تولید شود پس از آن معایب اشکالات کنونی .

ازمنظر تاریخ ترتیب و روش عمل سابقاً نسبت بمعاملات مالیه قابل استفاده‌های مذموم بوده است اولا وسیلهٔ بوده‌است که چندین سال تفریق محاسبات قطعی سنوات ماضیه را در بوته اجمال گذارده و بنابر این اغلب اعمال مهم تاخیر مهمی را دستور ندارد ثانیا بدولت فرصت میداد که مشاغل را زیاد و مابین اشخاص تقسیم نموده یا بفروشند بهانه اند که دوره‌های عمل بهم از یکدیگر جدا و تفکیک شود اختراعی نموده و هردوره را بمأمورین مخصوصی مسپرده‌اند . یک تحصیلدار مخصوص سنوات جفت و یک تحصیلدار دیگری برای سنوات طاق تعیین مینمودند .

برای خدمات ۲۰۴ حوزه‌عایدات مالیاتی پانصدنفر صاحب‌منصب که دو سال یکمرتبه و سه سال یکمرتبه نوبت آنها بود ایجاد شده بود بنابر این دو مقابل عده لازمه مأمورین استخدام میشده است این تغییر مامورین سبب زحمت فوق‌العاده مالیات دهندگان بود . تحصیلداری که‌ازخدمت خارج می‌شدبا تحصیلدار جدیدالورودرقابت داشته‌وهریک بنفع خود جیب مالیات دهندگان را خالی و بدبخت مالیات دهندگان همیشه دچارفشار های‌متوالی تحصیلداران بودند . مباشرین‌وانباردارها یکی بعد دیگری منصوب یکی مطالبه مالیات عقب افتاده را نموده دیگری مالیات سنه جاری را خواسته هر یك از مأمورین بابت سالیکه مربوط بخود میدانست اثاثیه مالیات دهنده راضبط و در سراین‌موضوع با یکدیگر منازعه و مناقشه مینمودند وقایع اسف انگیز این رقابتهای حریصانه بتوسط مصنفین مالیه وقت مفصلا شرح داده‌شده است .

تورگو ازدر ۱۷۷۵ اقدام‌درحذف مشاغل قدیمه‌تحصیلداران‌مالیاتی

که بطور متفاوت دو ساله یا سه ساله وجود داشتند بود. [illegible] این دوره را به نقاطیکه هنوز شامل نشده بود بسط داد [illegible] او [illegible] جانشین او مجدداً تحصیلدا[ر]ن قدیمه را برقرا[ر] [illegible] دوره عمل [illegible] تحصیلداران را [illegible] بود

در [illegible] قدیمه حتی [illegible] استفاده نموده [illegible] مالکان [illegible] میگفتند [illegible] و از آن دورهٔ [illegible] را داشته باشید [illegible] اظهارات [illegible] همیشه [illegible] دوره [illegible] میگردید

محاسبات [illegible] سمت [illegible] اینطور جواب دادند [illegible] وجوهی از [illegible] مطالبه نمائید

[illegible] نموده [illegible] اعلام دادند [illegible] در سنه ۱۸۱۳ [illegible] ۱۸۱۱ نمود

دوره [illegible] گردیده [illegible]

تحصیلداران مالیاتی با مشطره های بدی هریک با سختی وتشدد مطالبه مالیات سالهای مختلفه را نموده یا این که حالت طلبکاران بسمت دولتی درمد نظر مجسم میگردید که بیهوده از صندوقهای خالی مطالبه طلب خودرا مینمودند

در ابتدای دوره رستراسیون موضوع بودجه کاملی از اصول دوره عمل سبب مباحثه طولانی در مجلسین و جراید گردید

این مسئله [illegible] حالت اضطراب آمیز خود را امروزه از دست داده است زیرا محاسبات دو ساله و سه ساله دیگر وجود نداشته [illegible] را هم بایدا [illegible] خواهد داشت و این قرار و تفریط اوقات تاریخی خواهد ماند

سوم. تأخیر ضروری عملیات که درطرز دوره عمل وجود دارد

[illegible] از مرور دوره عمل در تعیین محاسبات [illegible] خواهم نمود

[illegible] در [illegible] هیچ تاریخ ختم و [illegible] محاسبات بدون هیچ [illegible]

[illegible] دوره عمل هیچ موقع [illegible] نمود [illegible] آن [illegible]

[illegible] نمود [illegible] مطالبه پرداخت

قروض قبل از دورهٔ انقلاب را میشمارد .

نظامنامه ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ بعد [illegible] را نموده و چنانکه بعدها بحث خواهد شد [illegible] نمود . این اقدام همین‌طور مرور زمان [illegible] برقرار نمود و نسبت به بودجه [illegible] تأخیر که مورد بحث است [illegible] بکلی رفع آنرا ننمود

تأخیر در [illegible] در نظامنامه [illegible] است که تأخیر معاملات در دورهٔ [illegible]

[illegible] قانون ۱۸۳٦ [illegible] سال سوم دوره [illegible] ۱۸۸۹ لایحه تفریق بودجه منتهی [illegible] پس از خاتمه دورهٔ [illegible] افتتاح [illegible] سال سوم [illegible] سالیانه معاملات آنسال [illegible] آنسال به پارلمان [illegible]

چهارم - محاسبات سالیانه در انگلستان و ایطالیا

مخصوصا راجع [illegible] همسایگان فرانسه [illegible] مثل ایطالیا [illegible] را قبول نموده‌اند .

در انگلستان مبالغی که از اول ماه آوریل تا ۳۱ مارس (سنه مالیه انگلیس) از خزانه عمومی خارج میشود بودجه سالیانه را تشکیل میدهد.

محاسبات و بودجه ها عبارت از عملیات مادی است که در این دوازده ماه بدون هیچ تمدید مدتی جریان داشته و عمل شده است.

دوره متمم در انگلستان وجود نداشته و تمام مطالبی را که در این خصوص بیان نمودیم در این مملکت موضوع ندارد.

در بدو نظر ایجاد این ترتیب محاسبات در بودجه یك مملکت بزرك غریب حتی خطرناك است.

قبلا متذکر شده ایم که حاضر نمودن محاسبات و دانستن وضعیت بودجه با مدرك و کاملی بدون طرز دوره عمل غیر ممکن و دو فایده مهم را طرز محاسبات دورهٔ عمل در بر داشت: حقیقت در ارقام و مطابقه ارقام یکسال با سال دیگر.

چگونه انگلستان با طرز محاسبات سالیانه راضی میشود که خود را از چنین منافعی محروم بدارد؟ محاسبات بودجهٔ انگلستان که فقط از یك تاریخ به تاریخ معین دیگر معین گردید آیا دری برای افراط و تفریط باز نمی نماید؟

آیا وزراء نمیتوانند برای ملاحظه حال خود در روزهای آخر سال پرداخت چند فقره مخارج عمده را بعهدهٔ تأخیر انداخته و به بودجه سنه جاری مساعدت نمایند؟ آیا وزیر مالیه نمیتواند عایدات سال آتیه را به نفع بودجه سال جاری نزول نماید؟

یك تغییر موقع ثبت حوالجات یك تقدیم و تأخیر چند روزهٔ کار از طرف بعضی از زمامداران امور مالیه برای تغییر وضعیت بودجه کافی

اولا مدت زمانی است که محاسبات بطور دوره عمل معمول به تشکیلات مالیه فرانسه بوده . ثانیاً اخلاق پارلمان فرانسه که کمتر از اخلاق پارلمانی انکلستان آشنا و عادی باین مسائل است بجلو گیری از از نقل و انتقال مغرضانه مخارج بسال بعد و مساعد گرفتن های قبل از موقع بطور اشکال موفقیت حاصل خواهد نمود . بعلاوه از مد نظر جمع آوری منظم و مرتب عایدات و مخارج سالیانه و توضیح عملیات هر دوره محاسبت بطور دورهٔ عمل قابل ملاحظه و دقت است .

خلاصه اشکال حقیقی محاسبات بطور دوره عمل همانا راجع به مهلت و مدت های فوق العاده ایست که تشکیل چنین محاسباتیرا مستلزم است چنانچه اصول محاسبات بطور دورهٔ عمل را محفوظ داشته و از یك رفرم کاملی صرفنظر نمائیم فقط این مهلت‌ها و مدت های فوق العاده را باید طرف اعتراض قرار داد .

از این نقطه نظر ممکن است ترتیب مختلطی را که بارن لوی در ۱۸۱۹ پرگرام آنرا طرح نموده قبول نمود . این پرگرام عبارت از ترکیب محاسبات سالیانه با محاسبات دوره عمل است . در آخر سال معاملات صندوق (که عادتاً بسته میشود) فوراً نوشته شده وزیر مالیه معاملاتی که احتمال میرود تا انقضای دورهٔ عمل وقوع یابد باین صورت های قطعی علاوه مینماید . بناء علیه پارلمان و عامه بلا فاصله صورت حساب صحیحی از عایدات و مخارجی که در مدت دوازده ماه اول دوره عمل واقع شده بضمیمه یك یاد داشت ساده نسبت باضافه مخارجی که برای بقیه مدت دورهٔ عمل لازم است در دست خواهند داشت .

بدون شبهه اشکال خواهند نمود که‌این صورتهای حساب‌شامل دو قسمت غیر متناسب هستند. زیرا اولی عبارت از معاملات دوازده ماه سال با نتایج صحیحه غیر قابل معارضه و قطعی است درصورتی که قسمت دویم عبارت از تصوراتیست که نسبت به بقیه دوره عمل میشود ولی باید دانست که معاملات بقیه دوره عمل که تخمیناً نوشته‌شده‌نسبتاً دارای اهمیت کمی است. احصائیه‌های مالیه اینموضوع راثابت‌مینماید که نسبت بعایدات ۹۷ ونیم‌درصددر مدت‌دوازده‌ماه اول دورهٔ عمل معامله شده و ۲ونیم‌درصداز کلیه عایدات بقسمت دویم دورهٔ عمل منتقل‌شده‌است.و نسبت‌بمخارج۹۸ونیم‌درصددردوازده‌ماه‌اول‌و ۱ ونیم‌درصد فقط در بقیه مدت دوره عمل پرداخت شده است و تناسب این‌معاملات که به بقیه دورهٔ عمل انتقال می‌شود در بودجه ها تقریبا تغییر ناپذیر است.

آیا در مواقعی که اطلاعات قطعی بطول می انجامد به اطلاعات موقتی نباید راضی بود؟ جدول ماهیانه وصول عایدات به‌محض‌وصول تلگرافات بوزارت خانه در روزنامه رسمی درج میشود صورت های گمرکی که تجارت انتظار و مطالبه آنرا دارد هر اندازه عجله که ممکن است بنام موقت (با قید احتیاط) بطور جزوه طبع گردیده بعد از مدتی اطلاعات قطعی در موقع‌فرصت نشرو احصائیه‌های دقیقه‌مندرج خواهد گردید.

چنانچه موافق ترتیب مذکوره از ماه اول هر ساله وزیر مالیه به کمك ادارات صلاحیت دار خودش صورت موازنه‌صندوق سنه‌ماضیه را نوشته و تخمینات ضمیمه آخر دوره عمل را بر آن اضافه نماید پارلمان و عامه ممکن است در موقع مناسب دارای اطلاعات کافی

برای کنترل محاسبات گذشته و مباحثه و شور در امور آینده بوده و باین وسیله با شناسائی بکاربودجه آتیه تهیه شود . پس از آن محاسبات قطعی دوره عمل از روی صحت تا دینار آخر ممکن است باتمام دقت مرتب شود .

چنانچه ترتیب صورت حسابهای موقتی نیز بنظر کافی نیاید باید مصمم گردید از روی نمونه و سرمشق انگلیس و ایطالیا رفتار نموده و محاسبات سالیانه را قبول نمائیم .

فصل ششم

جامعیت تخصیصات

چگونه بودجه تهیه شده است ؛ قواعد عمومی تهیه بودجه ؛

(۱) — اصول جامعیت ، تمام عایدات و تمام مخارج کلیتاً بدون کم و کسر و بدون اختلاط بیکدیگر باید نوشته شود • تجاوزاتیکه باین اصول‌شده است • تا ابتدای دوره رستوراسیون مخارج وصول مالیات از میزان کل‌عایدات کسر میشده است • مقاومت دوائر فرانسه در مقابل هر گونه رفورم • حکم ۱۸۱۷ و قانون ۱۸۱۸ تمامیت عایدات را بر قرار و مصارف وصول آنراجزء مخارج‌عمومی مقررنمود•

(۲) — ترقیات متحد الشکل نسبت بعایدات وزارتخانهای مختلفه در ۱۸۲۲ خلاف ترتیباتیکه از طرف دیوان محاسبات تعقیب شده است • فروش مازومات قدیمه • کتمان عایدات آن • برونز توپهای بی مصرف ؛ ابنیه ازیون دار و غیره •

(۳) بودجه های ممالك مختلفه اصول جامعیت را بموقع اجرا گذارده‌اند ابتدا بودجه انگلس با یك طرز کامل و دقیقی با چند استثنا ترتیب جامعیت را معمول‌داشته • در بودجه های آلمان عایدات و مخارج راه آهن و خالصجات‌تماماً شرح داده میشود ولی ادارات پست و تلگراف عایدات خالص خرج در رفته‌خود را در بودجه منظور میدارند •

(٤) — فوائد طرز و تربیت جامعیت • این ترتیب باعث وضوح واقتصاد در بودجه است •

(٥) — اصول تخصیص‌مخالف با اصول جامعیت‌است • توضیح‌اینمطلب و محسنات آن • ملاحظات در باب بودجه های ضمیمه و بودجه های فوق العاده که مربوط بعملیات خارج‌از مواقع عادی مملکت است • نسبت بودجه معمولی اصول جامعیت مرجح و حقیقتاً در بوجه های غالب ممالك نیز ترجیح داده شده است

چگونه بودجه تهیه شده است ؟ یااینکه موضوع را تجزیه نموده بگوئیم : (۱) چگونه بودجه باید تهیه شود ؟ (۲) در ممالك مختلفه چگونه بودجه عملا تهیه شده است ؟

صفاتیکه یك لایحه بودجه باید دارا باشد ممکن نیست تماماً ذکر شود : صحت . وضوح . تمامیت . اقتصاد ـ موازنه جمع و خرج وغیره چون ذکر صفات بودجه لایتناهی است بنابراین به مسائل اساسی آن اکتفا میشود بعلاوه دومسئله ازمابین آنها دارای مزیتی هستند که سایر مسائل رادربرخواهند داشت .

اولا ـ بودجه باید شرح کامل تمام عملیات وعایدات و مخارج را داده ناقص نبوده مخلوط بیکدیگرهم نباشد .

ثانیا بودجه بهرقدر ممکن است باید در برآورد عایدات و مخارج تخمینات صحیح قطعی بنماید .

قاعده اول جامعیت نامیده شده وقاعده دویم عبارت از تخمینات صحیحه است . این موضوع را تکرار مینمائیم که این دو قاعده و اصل ممکن است تمام مسائل دیگر را در برداشته باشد در موقعی که یك بودجه صورت جامع عایدات و مخارج سنه آتیه راداشته و بهرسطری از آن ارقام تخمینی (بهرقدرصحیح که ممکن است) علاوه شوددرحقیقت وظیفه ترتیب یك بودجه کاملا انجام شده است .

از نقطه نظر عملیات بودجهٔ مطالب دیگریرا از تهیه کنندگان بودجه نمیتوان تقاضا نمود .

بعلاوه چنانکه تصدیق این مسئله خواهد شد بیش از آنچه که تصور شود درانجام این دو وظیفه از مرکزان امور خواسته شده است .

« اول ـ قاعده جامعیت قانون ۱۸۱۸ درجه بسط متوالی اجرای آن

قاعده اولی یعنی جامعیت مقام مهمی را داراست که یکی از اصول امر شمرده میشود چنانکه گفته میشود : اصل جامعیت « درحقیقت در حالیکه تمام عایدات و تمام مخارج عمومی بدون استثناء بایدبتصدیق و تصویب نمایندگان ملت برسد جزء هر نوع عایدات و مخارج نیز رأسا و جداگانه باید دربودجه مندرج گردیده تا اینکه تصویب هریك بنفسه بشود این یك موضوع اصلی ونتیجه نظریاتی است که دیباچه این کتاب بآن تخصیص داده شده است .

این اصل بنظر کافی از هر تفسیرات دیگری بوده وخودرا کاملا نمایش میداد چنانچه تشبثات برای نقض آن در عمل ایجاد یك رشته از جملات مشکله دیگری را برای حفظ و حمایت اصل لازم نمینمود ما شروع از تجسس این مطلب مینمائیم که درایام گذشته چه تجاوزاتی باین قاعده جامعیت شده است . و بالاخره خواهیم دید که بچه خلاف قواعد امروز هنوز این اصل دچار ومقررات فرانسه درمقابل این تشبثات قانون شکنا چه موانعی قرار داده است .

در دوره قدیم بزحمت گفته میشدکه قواعد بودجه نقض شده زیرا درحقیقت قواعدی وجود نداشته است مشهور ترین و نسبتاً کاملترین اسناد بودجه وقترا در تحت مداقه قراردهیم وآن عبارت ازمحاسباتی بوده که (نکر) Neker در ژانویه ۱۷۸۱ بشاه تقدیم نموده است مخارج درآن حساب بمبلغ لوی ۰۰۰ ۹۵٤ ۲۵۳ تخمین گردیده در صورتی

که جمع حقیقی آن ۵۲۰ میلیون متجاوز بوده است ولی مبالغ مهمه آن بوسیله کسر نمودن از جمع و خرج کتمان و حذف شده است .

مثلا اجازه‌های عمومی ازعایدات خود یك قسمت منافع قروض دائمی و مادام‌الحیوتی راکه بمبلغ ۷۷۵۷۳۰۰۰ لوی بالغ بود مستقیما می‌پرداختند .

بطوریکه عایدات خرج درنرفته آنها که مبلغ ۱۲۶۱۰۰۰۰۰ لوی بود بمبلغ ۴۸۵۲۷۰۰۰ لوی وجهیکه عیناً بخزانه مملکت تحویل شده و در جزء محاسبات نموده شده بود منحصر میگردید پس موافق ترتیب مذکوره مبلغ ۷۷٫۵۷۳۰۰۰ لوی از مخارج غیر مرئی بود . بهمین نهج نسبت بانحصارات عمومی و اداره خالصه‌جات و نسبت باغلب مالیاتهائیکه ازطرف تحصیلداران وصول میگردیده وغیره این طرز معمول به بود .

مطابق این ترتیب که نکر Neiker هم بیشتر از اسلاف خود نمیتوانست مطلب را از نظرها پنهان نماید مواقعی شده است که از ۵۲۰ میلیون مخارج تخمیناً فقط ۲۵۰ میلیون در حساب ظاهر و نموده شده است تقریباً نصف بودجه بواسطه اینطور محاسبه و معاملات خارج از بودجه حذف میگردیده است تمام محاسبات دوره قدیم باینطور کسور لطمه‌دار بوده است .

در دوره مجلس مؤسسان Assembleé Constituante اصول جامعیت برقرار شده و جمیع عایدات و مخارج بدون کسر و خرج درنرفته در آن موقع جزء محاسبات میآمده است ولی بودجه‌های این زمان حتی تا دوره دیرکتوار نیز Directoire دارای اقتدارات کمی بوده و نمیتوان آنها را سرمشق و نمونه قرارداد ـ لهذا از ابتدای

قرن حاضر شروع به بحث خواهیم نمود.

بودجه های دوره Consulat کونسولا Empire امپراطوری با وجود خیلی از نواقص و ناتمامیش دارای مزیتی بودند که عایدات و مخارج بالتمام در آنها منظماً شرح داده شده و ترتیب دورهٔ قدیم را در کتمان و حذف اغلب از مخارج وغیره متروك داشتند مگر در یک مورد راجع بمسئلهٔ مخارج وصول عواید چون افراط و تفریط در این موضوع جایگیر شده و خلاصی از آنها مشکل بنظر میآمد مسئله کما فی السابق باقیماند.

در حقیقت تا دوره رستوراسیون Restauration مالیاتها خرج دررفته جزء عواید مملکت محسوب شده و مخارج وصول آنها که از اصل عایدات برداشته میشد جزء مخارج نیامده (وباصطلاح قدیم خودمان از حشو جمع موضوع میگردید (هریك از ادارات که عایدی پولی داشتند پس از اینکه مبلغ مخارج را ازمیزان عایدات برداشت مینمودند فقط در نوشتجات و اسنادیکه بقوهٔ مقننه تقدیم میشد مبلغی را درج مینمودند که بخزانه مملکت تحویل شده بود.

برای تطبیق بودجه‌های آن موقع بابودجه های حالیه باید مبلغ هشتاد و صد و یا یکصدوبیست میلیون ابتدا برحسب سال قبلا به بودجه هرسال اضافه نمود تااینکه مدرکی برای موازنه حاصل شود چنین مبالغی نسبت بعایدات ومخارج در پرده خفا بود و در دوره امپراطوری بنظر نمایندگان ملت نمیرسید.

ناپلیون نمیخواست خود را از کنترل یك چنین عملیات مهمی محروم بدارد از بدو جلوس خود فوراً بتمام مأمورین مالیه قدغن نمود وبرداشت مستقیم یامخفی ازعایدات رابرای پرداخت مخارج خودشان

موقوف ساخت .

(حکم ۲۹ Prairial ماه سال XI)

در مدت دوره کنولا Consulat و Empire وامپراطوری دولت بطور مشخص تمام عایدات و مخارج عمومی را مطلع میگردیده ولی درج و شرح این اطلاعات رادر بودجه مضایقه مینمود ودولت ترجیح میداد که کمترین قسمتیکه ممکن است از عملیات خود را به پارلمان تفویض نموده و درهر حال بی اندازه مایل بود که برحسب ظاهر ازارقام معاملات سالیانه خود کسر نماید این مسئله محل تعجب بود که دقت و هوش ناپلیون سبب تنظیم یک محاسبات روشن و علمی برای خود او نیز نگردیده ولی بیشتر محل تعجب میبود اگر ناپلیون خودراازاین اطلاعات بمنافع و فوائد نمایندگان ملت محروم مینمود

بعلاوه انحصارات وادارات مالیه بقدری به امتیارات وحق تقدم های خود قائل بودند که خود شخصاً و رأسا از دادن هر اطلاعاتی مضایقه مینمودند با اقتدار و اختیاراتیکه فقط ارقام قطعی پس ازوضع مخارج را بمجالس مشاوره پیشنهاد نمایندواین ادارات تقریبا مختار مطلق اعتبارات وعایدات خود بوده ومخارج را بدون کنترل تصرف مینمودند ،

چندین هزار تا چندین ملیون فرانک کم یا بیش در مقابل مبلغ های گزاف مالیات هائی که دریافت وجمع آوری مینمودند چه بود ؟

اقتصاد و صرفه جو هائیکه این صرفه جوئیهادر جز ، کلیه وجوهات وصولی ناپدید گشته و هیچکس آنرامحل ملاحظه قرار نداده ودرنتیجهٔ هم کسی از آن حسابی نمیخواست بچه مصرف میخورد ؟ بعلاوه باید این مسئله را ملاحظه نمود که هر اندازه مخارج اضافه بشود متناسبت

بعایدات آتیه خدمت شده بالاخره این اضافات در منابع عایدات آینده خواهد بود .

در موقعیکه اوضاع مخصوص و ممتاز آنوقت را با حالت اولیه طرف مقایسه قرار دهیم وبه بینیم که نسبت بهمان ادارات کمیسیونهای بودجه برای اعتبارات خیلی لازم و خیلی مفید چه اندازه چانه‌زده یعنی کم و کسر می خواهند بنمایند خوب تصور می‌شود نمود که چگونه این ادارات در سابق می‌بایستی برای حفظ استقلال خود کوشیده و در مقابل رفورم هائی که آنها را از این حقوق محروم میداشت چه‌موانعی ایجاد نمایند .

پس از انقراض امپراطوری با وجود اصول پارلمانی باز چندین سال بودجه‌ها به ترتیب سابق همان نتیجه عایدات خرج دررفته خود را بمجلس پیشنهاد مینمودندبعلاوه اقتدارات شخصی‌ادارات مالیه‌بمناسبت ترقی و ازدیاد مالیاتهائیکه وصول آنها بآن ادارات واگذار شده بود این ادارات تقریبا دارای اختیارات مطلقه و کامله بودند ـ هریکه از این ادارات دارای یك مدیر کل و یك صندوقدار مرکزی و یک محاسبه مخصوص و یك محل و اداره جداگانه دور از وزارت مالیه بودند .

مطابق ترتیب اجاره بندی مالیه قدیم این ادارات خود را مأمورانجام‌امورمالیه‌میدانستند که بوسیله مصرف و برداشت هر اندازه مخارج که لازم است بالاخره بصندوق خزانه مملکت وجوهاتی برسانند .

فرمان پادشاهی ۲۶ مارس ۱۸۱۷ باین افراط و تفریطها خاتمه داد « درآینده مقصوداز Frais de regie مخارج‌ادار، مصارف‌وصول

و مواجب اعضای اداره و غیره است) مخارج اداره مثل سایر مخارج مملکتی در مواقع معینه و موافق ترتیبات مقرره باید پرداخته شود نظر باین مقصود منافع و عایدی خرج در رفته کلیه مالیاتها در بودجه سالیانه جزء عایدات نوشته شده و مخارج اداره جزء کلیه مخارج محسوب میشود » (ماده ۳) در نتیجه قانون مالیه ۱۵ مه ۱۸۱۸ برای دفعه اول عایدی خرج در رفته مالیاتها را در بودجه عایدات و میزان مخارج وصول آنرا در بودجه مخارج درج نمود.

مخبر کمیسیون بودجه اینطور بیان نمود : « تا بامروز بودجه‌ها پس از وضع مخارج اداره بمجلس پیشنهاد شده‌اند. آیا در رأی شما اهمیت نداشته است که جهت و ماهیت این برداشت عمل را مسبوق شوید برداشتی که نسبت بمالیاتهای غیر مستقیم تقریبا یك ثلث عایدات را کسر نموده و نسبت بمالیاتهای مستقیم هفت یك از کلیه عایدات بالغ میشده است؟ آیا مخارج اداره مثل سایر مخارج عمومی که شما اعتبارات آن را رأی میدهید نبایستی بتصویب شما برسد؟ » (راپرت ۲٤ مارس ۱۸۱۸ از طرف Comte Beugnot)

در نتیجه این اقدام ارقام بودجه ۱۸۱۸ دفعتاً یکصد و بیست میلیون نسبت بعایدات و مخارج اضافه گردید.

از آن ببعد مخارج وصول عواید مملکتی مرتبا درجزء بودجه منظور و ترتیبات ذیل مقرره در نظامنامه‌های ۳۱ مارس ۱۸۳۷ و ۱۸٦۲ همیشه بموقع اجرا گذارده شده است : « میزان کلیه منافع جزء عایدات بر آورده شده مخارج وصول و اداره و همچنین مصارف دیگر جزء کلیه مخارج منظور میشود » (ماده ۱٦).

* ۲ - قاعده جامعیت موافق فرمان ۱۸۲۲ - خلاف قواعدیکه نسبت بمقررات آن دائما بعمل آمده

چندی بعد فرمان ۱۴ سپتامبر ۱۸۲۲ صادر گردیده و بموجب آن فرمان مسیو Vsllèle اقدامات سابقه را تکمیل نمود . ماده سیم این فرمان میگوید : « وزرا نمیتوانند بهیچ وسیله ازمنابع خصوصی میزان اعتباراتی راکه برای مخارج ادارات مربوطه بآنها داده شده است اضافه نمایند » این ماده بعدهاماده ۴۳ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ گردیدنسبت بمخارج همان اصول جامعیت را مقرر نمود که از قانون ۱۸۱۸ نسبت بعایدات استفاده میشد .

درحقیقت وزرادرموقع عمل خواه اتفاقی خواه دائمی درادارات مربوطه بخودداراى مبالغی عایدات میشدند (قسمت عمده این عایدات مقصود اضافه ماندن مبلغی ازمخارج است) این عایدات که بدون شبهه ازداخله همان اداره وزارتخانه حاصل میشود متعلق بآنهانیست وزرا نمیتوانند این مبالغ رامتعلق بخود فرض نموده وحق ندارند این عایدات رایك منبع عایدی شخصی تصور نمایند .

این بود مقصود از ماده ۳ فرمان سپتامبر ۱۸۲۲ همانطور که قانون ۱۸۱۸ مخفی نمودن یك خرجرا درعقب سر یك عایدی قدغن مینمود همانطور فرمان ۱۸۲۲ اخفاء یك عایدی را درپناه یك خرج جلوگیری مینمود از هردو طرف یعنی راجع بجمع و خرج شرح و توضیح بایدکامل باشد : تمام مخارج درصفحه نوشته میشود که مخصوص بمخارج است تمام عایدات هم جداگانه باسم ورسم درصفحه دیگریادداشت

میشود . اصل و مبدء آنها هرچه بهم مشابهت داشته قاعده این استکه در بودجه بکلی ازیکدیگر جدا و مشخص نوشته شود .

قوانین مختلفه دیگر نیز بعدها اعمال و اجرای این اصول جامعیت راشرح وبسط داده یااغلب یادآوری نموده اند .

یکی از مهمترین قوانین قانون ۱۹ ژویه ۱۸٤٥ راجع بمنافع کار محبوسین بود . تا ب.ه آن وقت این منافع در ید اقتدار مجلس های مرکزی بوده و بر خلاف مقررات فرمان ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ معادل ارقام اعتبارات قانونی آنها ازاین منبع نیز بعایدات آنها افزوده میشد .

قانون ۱۹ژویه ۱۸٤٥ اینطور مقرر نمود که « از اول ژانویه ۱۷٤٦ تمام مبالغیکه از کارمقصرین حاصل و تمام وجوهاتی که برای محبس ها داده میشود بصندوق خزانه مملکت تحویل خواهدشد » ودر نتیجه این قانون از ابتدای ۱۸٤٦ در بودجه در جزء منافع مختلفه ماده مخصوصی اضافه شد که امروز شامل پنج میلیون عایدی است . در همان موقع نیز یک ماده جدیدی در ضمن مخارج مندرج و سهم شخصی که از کارهای مقصرین باید بخود آنها عاید شود در آن ماده منظور گردید .

قانون ۲۹ دسامبر ۱۸۷٦ فوائد عوارض Chancellerries diplomatiques et consulairs ممر و تذکره سفارتخانه و قونسولخانه‌ها را مقرر نمود من بعد و بطور مشخص در بودجه نوشته شود . قانون ۲۸ دسامبر ۱۸۸۰ راجع بعوائد مدرسه فرانسه در رم پایتخت ایطالیا بهمین نهج ترتیباتی مقرر نمود نظامنامه ۳۱ دسامبر ۱۸۸۱ اینطور مقرر داشت که در آینده عواید جزئی و متفرقه

خزانه نیز بدون اینکه از آن وجوهات بمصرفی برسد در عایدات نموده شود :

پارلمان پس از قوانین و فرامین ۱۸۱۸ و ۱۸۲۲ جد و جهد کاملی برای بسط جامعیت بودجه نمود فقط دردومورد استثناء حاصل‌شد که درآتیه بنظر قارئین‌خواهدشد .

بنظر کافی میآید که با سرعت هرچه تمامتر اصول مقررات‌بودجه حالیه از نظر گذرانده شود تااینکه بدانیم این‌اصل جامعیت تاچه درجه در امور بودجه دارای اهمیت است . تمام‌عواید تأسیسات صنعتی دولتی از یکطرف در جزء عایدات برآورده شده وتمام مصارف این تأسیسات از طرف دیگر درجزء مخارج منظور شده است .

اداره جنگلها مخصوصاً حق ندارد عایدی بریدن‌سالیانه‌اشجارو محصولات‌جزئی‌خودرابخود‌تخصیص‌بدهدعایدات‌این‌اداره‌درصفحه‌مخصوصی نوشته شده و مصارف محافظه و مواظبت جنگلها نیز در صفحه دیگر نوشته میشود

همینطورنسبت به گله‌های گوسفند و گاو و رمه‌های مادیان و غیره که با مخارج گزاف از طرف دولت نگاهداری میشود و برای مدارس فلاحتی وزراعتی و مدارس بیطاری و کارخانجات چینی سازی و غیره تمام محصولات و عواید آن مستقیماً وبالتمام‌دربودجه‌عایدات برآورد شده بدون اینکه بطور خصوصی از این‌عوایدوجهی بمنافع‌این تأسیسات مصرف نشود .

در حالیکه این تأسیسات تمام اعتبارات مصارف خودرا از بودجه مخارج دریافت میدارند .

یك مباحثه جدیدی در مجلس نمایندگان ملی راجع بمدرسه غرس اشجار و یا (مدرسه باغ) در ورسای Versaille بما نشان میدهد تاچه درجه این مسئله جامعیت عایدات را تعقیب مینموده اند . مدیر مدرسه بزحمت قیمت فروش محصولات باغ را مطلع میکرد . تکلیف مدیر فقط این است که محصولات را باصورت آن به بازار که از طرف وزیر مالیه معین شده است فرستاده و از بازار پس از مرابده قیمت آنها را مستقیماً بخزانه تحویل دهد اداره محاسبات عمومی بوسیله یادداشتی مدیر مدرسه را از میزان مبلغ دریافتی مسبوق مینماید .

اداره جغرافیا دروزارت جنك میخواست بقصد انتشار مطبوعات جغرافیائی این اداره مخصوصاً نقشه‌های ارکان حرب را که بقیمت نازلی تهیه شده بود بصاحبمنصبان واشخاص مختلفه بفروشد . این اداره اطمینان میداد که درصورتیکه آزادانه مخارج و عایدات خود اداره مصرف طبع و نشر آنرا بنماید در نتیجه بیشتر منافع حاصل خواهد شد ولی وزیر مالیه موافقت با این خیالات و تصورات موهوم ندارد و اعتمادی بمواعید صرفه‌جویانه یك اداره که در تحت اقتدار وتابعیت وزارت مالیه نبود ننمود .

علاوه وزیر مالیه عموماً مانع ازاینمسئله بود که چنین اجازه ولو هرقدر بموقع و صحیح باشد بوزارت خانه‌های دیگر مثل داخله فوائد عامه صنایع مستطرفه تجارت وغیره داده شود که مطبوعات خود را بفروش رسانیده یا اینکه کارخانجات صنعتی دولتی و باروت سازی محصولات و صنایع خود را مستقیما بفروشند زیرا با این ترتیب بودجه جامع ممکن است مبدل به بودجه‌های اختصاصی بشود .

ادارات نفعی از فروش اثاثیه و کاغذهای کهنه خود نبرده هرچه

هست تماماً تحویل اداره اموال دولتی و خالصجات گردیده و محاسبه آنرا مستقیماً بخزانه مملکتی میدهند.

برای اینکه جهت جهت تفسیر و تعبیر شدید مقررات قوانین و نظامنامه های ۱۸۱۸ و ۱۸۲۲ بهتر شود باید این مسئله را ملاحظه نمود که با نبودن چنین مقرراتی بوسیله پیدا نمودن محل در داخله وزارتخانه ها یك عایدات و مخارج فوق العاده عموماً از نظر ها غائب میشود و نشبثات در اینموضوع باندازه ایست که بوسیله ایجاد منابع عایداتی که خود باعث بوده اند این ادارات هر یك استفاده خصوصی میخواهند بنمایند. برای مرکزیت دادن تمام این عایدات خزانه مجبور است که با قوه این منابع را از دست آنها بگیرد و بهمین مناسبت است که قواعد و نظامات سخت عمومی چنانکه گفته شد وجودداشته و باز بهمین جهت یك کنترل دائمی برای حفظ و رعایت قواعد مذکوره و اجرای این اصول جامعیت لزوم دارد.

راپرت های سالیانه دیوان محاسبات درخصوص کنترل این موضوع نمونه هائی برای اطلاع بدست میدهند ما بین خلاف قانون-هائیکه غالباً کشف شده یکی از بزرگترین آنها راجع بفروش مواد ملزومات کهنه در جبا خانه ها دارالصنایع و کارخانجات وزارت جنك و وزارت بحریه بمنافع خود آنها است در حقیقت این تاسیسات درمدت زمانی مقدار فوق العاده از بقیه مانده های مواد خارج از مصرف قطعات مس و آهن و آلات و ادوات خورد شده ابرار دور انداخته شده و از هر قبیل اشیاء بیمصرف وزیادی جمع نموده وخلاصی ازدست آنها لازم و ضمناً دارای قیمت گرافی هستند ترتیب مقرر وصحیح این است که تمام این اشیاء بدست اداره اموال دولتی وخالصجات داده شده که

آنها را بفروش رسانده و جزء عایدات بودجه مملکتی محسوب کرد ولی این ترتیب تمول ادارات مربوطه را زیاد ننموده بلکه آن ادارات را از منافعی محروم میدارد که خود را در آن ذیحق تصور مینمایند. دارالصنایع و کارخانجات مزبوره نیز هر نوع وسائل و تدابیر ممکنه را برای خلاصی از یك چنین محدودیتی اتخاذ مینمایند مثلا مواد کهنه را مرمت نموده و مصرف مینمایند یاغالباً بعادت معمول بطور مخفیانه باشخاصیکه برای اداره اشیاء تهیه و خریداری مینمایند میفروشند چنانکه گفتیم سابقاً راپرت های دیوانمحاسبات هر ساله شامل شرح و توضیح یك عده از عملیات قاچاق و دزدی بود ولی چندین سال است که کمتر از این مطالب ذکر میشود. آیا حقیقتاً ادارات و تاسیسات مذکوره ترك چنین اعمالی را نموده اند؟ یا اینکه احتیاطات لازمه را برای کتمان مسئله بهتر بعمل میآورند؟ این تصور اخیر بنظر بیشتر مقرون بصحت است.

معهذا اگر حواله دهندگان مخارج (مقصود وزراء است) از یکطرف خود را از این موضوعات کناره میگیرند ولی تشبثات آنها از طرف دیگر کشف میشود مطابق راپرت دیوان محاسبات وزیر بحریه که در سنه ۱۸۷٦ راضی بشرکت در مخارج بنای یك مجسمه بیادگاری یکی از متقدمین خود شده بود نسبت بسهم خود هیچوسیله با صرفه بر از فروش توپ های کهنه از کار افتاده و زنجیرهای خارج از مصرف پیدا ننمود. برواز Bronze توپ ها و زنجیز ها ۵۰۰۰ کیلوگرام وزن داشته و ۱۲۰۰۰ فرانك ارزش داشت دیوان محاسبات این عمل را سخت تنقید نموده میگفت توپهای کهنه و ازکار افتاده و زنجیرهای قدیم را بایستی فروخته ولی جزء عایدات بودجه باید نوشته

شود چنانچه میخواهند در مخارج این بنا شرکت نموده وبعبارت‌اخری از اعتبارات وزارت بحریه مصرف نمایند بعنوان پیدا نمودن محل نمیتوان این مصرف را نموده بلکه باید این خرج بطور وضوح جزء مخارج وزارت بحریه منظور شود . و عایدات از مخارج بکلی جدا و مشخص باشد .

همینطور دیوان محاسبات قبول نمیکند در اینکه‌هیزم هائیکه از باغ‌هاوپارك های Rambouillet و Saint - Blond بریده‌میشود برای مصرف داخله این ابنیه تخصیص داده شده یا بمصرف اشخاص مستخدم آنجا برسد با وجود اصرار وزیر صنایع مستظرفه دیوان محاسبات میخواهد هیزم ها توسط اداره اموال دولتی و خالصجات بفروش رفته و مخارج سوخت این ابنیه از اعتبارات مخصوصه دیگری داده شود .

قصر لژین دنر Légion d'honneur که سوخته شده بود بوسیله شرکت و کمك صاحبان این نشان مجدداً بنا گردید - وزیر جنك ژنرال رشید که یقیناً میدانهای جنك را بهتر از محاسبات می - شناخت مستقیماً وجوهات دریافتی از اشخاص رابرای کارهای تجدید بنا مصرف نموده بدون اینکه این عایدات و مخارج را در بودجه منظور نماید .

این عمل که از سنه ۱۸۷۱ شروع شده بود مدت هفت سال تا سنه ۱۸۷۸ بهمین ترتیب تمدید یافت در آن موقع بی ترتیبی این مسئله باعث جلب دقت وزیر مالیه گردید . پس از آن در سنه ۱۸۸۱ ازوم یك اعتبار جدیدی که بایستی برای اتمام این بنا ازطرف‌مجلس داده شود این کار را در تحت نظر پارلمان آورده و ۷۳۰۰۰ فرانك

بعنوان کمک برای تجدید بنای قصر Légion d'honneur اعتبار تصویب گردید.

این اولین ثبتی بود که راجع باین مسئله در بودجه وجود داشت اما در همانموقع که پارلمان اعتبار چنین مصرفی را میداد نظر کنترل و نظارت در این امر نیز تولید گردید. اداره تفتیش مالیه تحقیقاتی را که در سنه ۱۸۷۸ شروع نموده بود تعقیب نمود.

دیوان محاسبات دخالت درمحاسبات این امر نموده ومطلع گردید که جمع مخارج به مبلغ ۱۴۸۵۴۵۴ فرانك بالغ گردیده و از این میزان بتوسط شرکت صاحبان نشان مبلغ ۱۴۸۷۰۷۶ فرانك تهیه شده است در صورتیکه بودجه مملکت هیچ اطلاعی ازاین عملیات نداردا گر دیوان محاسبات و اداره تفتیش کل مالیه بموقع دخالت در این امر نموده بودند (بموقع گفته میشود زیرا گرچه مدتی از اتمام اتمام گذشته بود ولی برای دیوان محاسبات هنوز نموده بود) مخارج تجدید بنای لژیون دنور در دفاتر رسمی فقط ۷۳۰۰۰ فرانك نوشته شده بود در حالیکه مخارج حقیقی آن به یك ملیون و نیم تقریبا بالغ بود و چنانچه بعدها علمای فن مالیه و آثار عتیقه در محاسبات رسمی این عمل جستجو مینمودند با کمال تعجب ممکن بود بآنها ثابت نمود که یك چنین قصر خوبی فقط به ۷۳۰۰۰ فرانك تمام شده است!!

بطور خلاصه قواعد جامعیت دستور العمل میدهند که تمام عایدات و تمام مخارج مملکتی مجزی از یکدیگر تقسیم بندی شده و شرح داده شود بدون کسر و نقصان یا مخلوط نمودن به یکدیگر یاآنکه خرجی را جداگانه از محل عایدی مخصوصی بنمایند تا اینکه هر دو قسمت بودجه اعم از عایدات و مخارج تماما به تصویب و کنترل بمانند کاز

مملکت برسد .

متأسفانه این قواعدیکه قوه مقننه از ابتدای دوره تجدد برای وضع آنها جد و جهدی نموده و اداره مالیه مملکت نیز لاینقطع بمنتها درجه سعی در اعمال و اجرای آن نموده است چنانکه دیده میشود باز دست اندازی و تجاوزات بطور استثناء در آنها میشود مخارج مدارس متوسطه در قوانین مالیه معلوم نگردیده و فقط بقیه وجوهی که پس از وضع عایدات خود آنها از طرف دولت باید کمك بشود نوشته میشود مثلا یازده میلیون و نیم در بودجه برای مخارج دبیرستان پسرها منظور شده در صورتی که مخارج حقیقی این تأسیسات در سال به ۳٤۸۰۰۰۰۰ فرانك تخمیناً بالغ است با این ترتیب تقریبا بیست و سه میلیون مخارج بواسطه داشتن محل و مصرف نمودن مخارج از همان محل عایدات به تصویب مملکت نمی رسید نسبت به دبیرستان دختر ها نیز مطلب همینطور است .

هیچ چیز درامر بودجه بیشتر از یك چنین تخصیصاتی قابل تنقید نیست و از چندین سال باینطرف کمیسیونهای بودجه مطلبرا درهریك از راپرتهای خود کشف نموده و برای متروك نمودن آن درصدد تجسس و تحصیل وسائلی بر آمده اند

ممکن است امیدوار بوده و روزی را انتظار داشت که بودجه تعلیمات و تحصیلات متوسطه نیز در حکم واحد و داخل بودجه عمومی بشود ولی در همان حال قانون مالیه ۱۸۹۲ نسبت به وزارت بحریه یك تخصیصی را مقرر داشته است : منافع فروش موادیکه ازطرف دوائر و شعب بحریه به اداره خالصجات دولتی واگذار میشود از این به بعد در جزء محاسبات مخصوصه خزانه اساس یك بودجه جداگانه را تشکیل

داده و معادل عوایدیکه از این محل حاصل میشود محل اعتباراتی برای آن وزارتخانه خواهد بود.

(ماده ۳۹ قانون ۲۶ دسامبر ۱۸۹۰) این بدعت که با وجود اعتراضات صحیحه جدیداً گذارده شده با یك وضع استثنائی به هیئت جامعه تشکیلات بودجه برخورده و به ترقیات پی‌درپی آن در موضوع وحدت و جامعیت که شرح داده‌ایم سکته وارد میآورد.

*-۳- اصول جامعیت در بودجه های انگلیس - آلمان باژیك و ایطالیا

پارلمان انگلستان از تاریخ ۱۸٤۸ طرح ذیل را تصویب نمود:
مجلس نمیتواند حقیقة عایدات مملکتی را اداره و منظم نماید در صورتی که میزان کلیه مالیاتها و تمام منابع عایدات دیگر عمومی به خزانه تحویل نگردیده یا اینکه در حساب خزانه برده نشود. ۲۰ مه ۱۸٤۸.

بالاخره در سنه ۱۸۵٦ کلیه عایدات و مخارج وصول حقیقة از نظر مجلس گذشته و در تحت کنترل نمایندگان مملکت درآمد این ترتیب سال بسال در احصائیه مالیه انگلستان باعث همان اضافات فوق‌العاده گردید که نسبت به مالیه فرانسه نیز پس از ۱۸۱۸ حاصل و شرح آن داده شده است مابین بودجه‌های سنوات قبل و سنوات بعد از سنه ۱۸٤٦ بغتة یك اختلافات کلی ٤۵۰۰۰۰۰ امره حاصل گردید و نسبت باین اضافه در موقع مطابقه آن بودجه‌ها باید مطلب را مسبوق و جهة آنرا از نظر دور نداشت.

نه فقط بودجه انگلستان مصارف وصول را جداگانه شرح میدهد بلکه عواید خیلی جزئی ادارات مختلفه راهم برآورد مینماید . مثلا در بین عایدات مختلفه مواد ذیل دیده میشود : فروش اشیاء و ملزومات در وزارتخانه‌ها • منافع کارمقصرین . فروش دفتر اسامی اشیاءموزه‌ها عواید ورودیه‌موزه‌های مختلفه‌وغیره . قیمت‌فروش ملزومات کهنه‌قصورسلطنتی و ابنیه عمومی‌وپارلمان‌و ادارات وموزه‌ها وغیره-منافع فروش کتب کاغذها کارتها وسایر چیزها وغیره وغیره .

معهذا در بودجه انگلستان نسبت به اصول جامعیت چند فقره تجاوزات ودست اندازیهای غیر مهمی واقع میشود مثلا نزول بعضی‌پولها حقوق گمرکی که ابتدا از ورود مال‌التجاره مواد اولیه گرفته شده‌و پس از خروج آن مجدداً استرداد میشود این قبیل وجوه ازعایدات کسر شده و در جزء مخارج نوشته نمیشود .

(مقصود از کلمه عایدات خالص که اغلب در اسناد مالیه دیده میشود عبارت از این عملیات است . راجع بمالیه انگلستان Sir Staffort Herthcate اینطور بیان مینیاید : « این «تقریبا» عایدی خرج دررفته است که حالیه در بودجه‌نوشته میشود » این کلمه « تقریبا » عبارت از مخارجی است که فعلا از آنها هذا کره نموده و و معادل ٤٥ ملیون فرانك تخمینا باین عناوین از عایدات مصرف میشود خارج از اینمسئله اصول جامعیت قطعا در محاسبات انگلستان‌مقرر و معمول به‌است .

آلمان هم مثل‌انگلستان‌اصول جامعیت را محفوظ داشته‌ومحترم میشمارد فقط نسبت به عایدات پست و تلگراف در بودجه‌منافع خرج دررفته‌آن را منظور مینمایندمجلس‌را یشتاخ در بودجه۱۸۹۱ - ۱۸۹۰

به ۴۰۹۰۰۰۰۰ فرانك عایدات خرج‌دررفته این دواداره را رأی‌داد.
در صورتی که مطابق اطلاعاتیکه بتوسط دفتر بین‌المللی برن طبع و شرح داده شده‌این ۴۰۹۰۰۰۰۰ فرانك عبارت از نتیجه معامله ۲۸۵ ملیون عایدات و تقریبا ۲۴۵ ملیون مخارج است چنانکه ملاحظه میشود نتیجه این‌است که بواسطه این‌عمل ۲۴۵ ملیون فرانك از بودجه‌های مملکت‌امپراطوری آلمان کسر وچنانچه‌بخواهند مطابق ترتیب‌فرانسه و انگلستان بودجه خود را ترتیب بدهند مبلغ ۲۴۵ ملیون اضافه بر میزان حالیه بودجه‌این مملکت خواهد گردید بالاخره حقوق گمرکی و تمبر مالیات توتون قند املاح الکل آب‌جو از طرف هریك از ممالك جزء آلمان بخزانه امپراطوری تحویل میشود مگر همان‌عایدات‌خرج دررفته ممالکی که درحدود معینه خود متصدی‌وصول این‌مالیاتها‌هستند مخارج و مصارف دریافت حقوق مذکوره را مطابق تعرفه‌ایکه درهیئت مشاوره ممالك امپراطوری آلمان Conseil Fédéral تصویب گردیده‌ازعایدات‌برداشت‌مینماید (چهار درصداز عایدات قندپانزده‌درصد از عایدات عرق توتون آب جو وغیره) علاوه یك مبلغ اضافه‌هم برای مخارج استرداد حقوق گمرکی که قبلا از مواد اولیه گرفته و بعددر خروج‌مال‌التجاره‌باید پس بدهند) نزد خود نگاه میدارند . مالیاتهای مذکوره به صندوق امپراطوری عاید نمیشود مگر پس از برداشت مخارج لازمه .
ولی گذشته از مستثنیات فوق بودجه‌های آلمان بقدر امکان کلیه عملیات خود را بطور عمومی و جامعیت شرح و توضیح میدهند
در پروس چنانکه مسموع هستندچون قسمت عمده بودجه آن از محل آن منافع شعب راه آهن دولتی و خالصجات متعدده تدارك

میشود بنظر ممکن است قابل قبول بیاید که نسبت به اداره نمودن این شعب صنعتی عایدات خرج درزفته آن جزء بودجه بر آورد شود ولی برخلاف عایدات ومخارج آنها بالتمام دربودجه شرح داده میشود عایدات خرج درزفته راههای آهن پروس بودجه این مملکت را تخمیناً نهصد ملیون فرانك زیاد نموده و مخارج آنرا نیز تقریباً ششصد ملیون اضافه مینماید . همینطور نسبت به معادن جنگلها کارخانجات معادن نمك ذغال سنگ حمامهای معدنی خالصجات وغیره تمام عایدات ومخارج آنها یعنی عایدات خرج درزفته و مخارج اداره و مصارف استخراج وغیره در هریك ازستونهای بودجه بطور مشخص مندرج است .

در اطریش بیان مقدمه لایحه بودجه ۱۸۹۱ توسط مسیو Dujanenski دو جانسکی وزیر مالیه وقت اینطورخاطرنشان مینماید که اگردرعایدات و مخارج همچو بنظرمیآید بیست ملیون فلرن (پول اطریش) اضافه شده باین مناسبت است که برای اولین مرتبه مطابق قواعد محاسبات جمع کلیه معاملات راه آهن که از طرف دولت بحساب شرکتهای خصوصی اداره میشود در بودجه منظور شده است . (دسامبر ۱۸۹۰) .

ایطالیا در قانون جدید محاسبات خود ماده مخصوصی وضع و امر قطعی داده است تمام وجوهاتی که دریافت میشود بهر اسم و رسم که باشد در بودجه نوشته شود مادۀ ۴۳ قانون ۱۷ فوریه ۱۸۸٤) .

روسیه نیز همین اصول را پیروی نموده بلژیك هم همین روشرا تعقیب بعلاوه مثل پروس تمام معاملات راه آهن هارادرجمع وخرج بودجه خود منظور میدارد .

قاعده جامعیت درتمام ممالك محترم و محفوظ وهمین مسئله برای تصدیق محسنات آن کافی است .

۴ـ محسنات اصول جامعیت

معهذا بنظر لازم میآید که بواسطه بیان چندی محسنات طبیعی جامعیت را تصریح نمائیم وبه عقیده ما درد و کلمه میتوان مطلب راتشریح نمود : صرفه جوئی ووضوح .

مسئله صرفه جوئی در میل و آرزوی حکومتها خیلی بیشتر از اجرا واعمال آن با ترتیب محاسبات وجوددارد هیچ ترتیبی ازمحاسبات با لذات سبب صرفه جوئی نمیشود معهذا بواسطه احتیاطهای لازمه و عاقلانه مقنن ممکن است بر خلاف کشش مخارج فوق العاده از خود نگاهداری نموده و حتی المقدور کم یا بیش درمقابل تشبثات مسرفانه خود را محفوظ دارد . بهمین مناسبت احتیاط چنین نصیحت میدهد که از نزدیك بودن مخارج و عایدات مربوطه به یکدیگر اجتناب شود . طرز و اصولی که این همسایگی و نزدیکی خطرناك راکنارمیگذارد (یعنی اجازه نمیدهدکه از عایدات هرکاری مصارف مربوطه بآن برداشت شود) یك تأثیر بزرگی در صرفه جوئی بودجه مینماید . این طرز واصول مقنن رامجبورمینماید کههراعتبارومصرفیراابتداءازنظرلزوم داخلی خودآن کاملا دقت نموده ونه فقط با عایدات مربوطه بآن مطابقه کرده بلکه بامیزان کلی مخارج بودجه مقایسه نماید

در موقعی که ادارات مالیه ملل از سنه ۱۸۰۸ از منبع عایدات خود وجوه لازمه را برای مخارج برداشت مینمودند مصارف وصول بمیزان فوق العاده رسیده بود راپرت مسیودوکابرل رزیر مالیه

در سنه ۱۸۳۰ ثابت مینماید که از ابتدای موقع اجرای رفورم مذکوره قبل که مصارف وصول جزء مخارج عمومی مملکتی منظور گردید میزان این مصارف به نسبت بسیار مهمی تخفیف حاصل نمود

فایده دوم این طرز جامعیت همانا وضوح و روشن بودن آن است یعنی واضح بودن لازم و لزوم پیشرفت کار نسبت بهر کس که بخواهد مالیه مملکت را اداره یا کنترل یا فقط مطالعه و مداقه نماید خواهد بود . از جامعیت در حقیقت وحدت بودجه ها حاصل گردیده و باعث واضح بودن بودجه میشود چون تمام عایدات و تمام مخارج جداگانه در صفحات مخصوصه شرح داده شده و تنظیم میشود جمع مبلغ آنها یك میزان واحد برای کلیه عایدات و همچنین یك میزان واحد برای کلیه مخارج معلوم مینماید .

از مطابقه این دوجمع نتیجه قطعی وضعیات بودجه معلوم و خلاصه مطلب مفهوم میشود : موازنه اضافه عایدات یا کسر عمل .

این است وحدت بودجه نسبت به عایدات بودجه یکی و نسبت به مخارج هم بودجه یکی و بالاخره در خاتمه مطلب یعنی جمع عایدات و مخارج و مطابقه این دو رقم نیز بودجه یکی خواهد بود . چنانکه مسیو لئون سی Léon Say می گوید :

«اصول وحدت همان اصل وضوح وروشن بودن است . هیچکس وضعیات مالیه و اقتصادی خود را بدون احاطه به تمام جهات آن نمیتواند مسبوق و مطلع گردد .» یکی بودن بواسطه سادگی و سهولت مطلب را روشن و واضح مینماید . (این است فواید اصول جامعیت که از نظر اقتصاد و وحدت یعنی وضوح مسئله در تمام ممالك قبول و پیروی شده است)

*۵ اصول تخصیص مخالف با اصول جامعیت است

برخلاف اصول جامعیت مسئله تخصیص بهر یك از ادارات یك شخصیت بخصوصی میدهد در حالیکه عایدات و مخارج مربوط بهر اداره را از جمع بودجه‌مفروز نموده بالاخره آن‌عایدات و مخارج راجداگانه و در بین خود موازنه مینماید .

اینمسئله بکلی مخالف اصول جامعیت است که چنانکه گفته شد تمام عایدات را در روی‌یك صفحه و تمام مخارج‌رادرروی‌یك‌صفحه و تمام مخارج را در روی صفحه دیگر جمع آوری نموده و در نتیجه میزان کلیه را معلوم مینماید برخلاف طرز تخصیص هر اداره نتایج عملیات بخصوص خود را تمیز داده و شخصاً منافع یاکسر عمل‌راجع به خود را معلوم مینماید .

نظر باین ترتیب بودجه یعنی ترتیبی که باعث جمع آوری امور شبیه بیکدیگر بوده و اسباب الحاق آنها بهم میشود و از این الحاق یك نتیجه و یك اطلاعاتی بدست آمده ادارات مربوطه‌نیز باسك حس مسئولیت و یك نظرترقی که فقط سبب تشویق آنها است برای‌انجام وظایف خود تهییج میشوند نظر بهمین ترتیب قوای مملکت (عبارت از دولت و پارلمان) بوسائل ارقام صحیح بطور خوبی میتوانند نتایج اعمال هر یک از ادارات را بشناسند .

علاوه از امثالیکه قبلا راجع به حالصجات معادن جنگلها کارخانجات وزارت جنگ و بحریه محبس‌ها ادارهنشده ها وغیره‌ذکر شد ما دلایل‌خوبی را که ممکن‌است بمساعدت و امکان اصول‌تخصیص بیان شود درك نموده‌ایم واین دلایل خوب را از ابتدا ما قبول کرده‌ایم

محققاً هر کس میخواهد که تمام ادارات بطور صحیح عایدات و مخارج خودرا جمع آوری نموده و نتیجه عملیات خود را معلوم و واضح نماید نسبت به جنگلهای دولتی گله های گاو و گوسفند باغات کارخانجات پست و تلگراف قنوات رودخانه ها و راه های آهن بنادر تجارتی و غیره پارلمان عامه و خود اداره هم بایستی در اولین نظر بتوانند عایدات و مخارج را به یکدیگر نزدیک و نتیجه قطعی عملیات سالیانه یعنی اضافه عایدات یا کسر عمل را معلوم نمایند. این خود دلیل اثبات مفید بودن مطلب است.

ولی تهیه یک چنین اطلاعاتی وظیفه کی است؟

آیا این مسئله مربوط به بودجه است؟

آیا میتوان بودجه مملکتی را فهمید درصورتیکه بطور تخصیص برای ادارات مختلفه تشکیل شده باشد؟

آیا بطور وضوح و کافی این مسئله را نشان ندادیم که بودجه کل مملکت در زیر ازدحام این بودجه های خصوصی غائب و ناپدید می‌شود.

برای تحصیل این اطلاعات چنانچه هر اداره در هر سال راپرت عمییات و محاسبات خود را طبع نماید کفایت از انجام مقصود نموده و اینمسئله به تمام جهات قابل تقدیر و تاکید است. این راپرت های سالیانه در اغلب ممالک مخصوصاً انگلستان برای ادارات مهمه اجباری است در یک جدول کوچکی در چند صفحه در ستونهای معینه بدوا ارقام مطابق با دستور العمل و مواد بودجه درج گردیده پس از آن عایدات و مخارج مربوط به یکدیگر را شرح داده و مثل یک تجارت

خانه نتیجه عملیات و خلاصه معاملات خود را معلوم مینماید سایر احصائیه ها هم تائیداً خارج از این راپرت وسیله تقدیر محسنات این عملیات سالیانه را فراهم میآورد تخصص صحیح و عاقلانه ترتیب فوق موجود و حق هم همین است که مطالبه چنین تخصیص بشود و در امور مالیه ما همچو ترتیبی مفقود است ولی بایدمطلب را بجای خودش قرار دادو جای این ترتیب در بودجه عمومی مملکت نیست زیرا این مسئله باعث اغتشاش و عدم تنظیم بودجه کل خواهد گردید .

بهر جهة ما نمیتوانیم بدون اظهار یک نکته مهم مطلب را ختم نمائیم : مقصود ما در اینجا ازبودجه عبارت ازبودجه معمولی مملکتی است یعنی بودجه ئیکه مخصوص بامور طبیعی و عادی مملکت تهیه شده است در چنین بودجه فقط ممکن است بایک اصل مطلق ترتیب جامعت را معمول و مجری داشت خارج از بودجه معمولی بودجه های مختلفه دیگری وجود دارند که بعد ها مفصلا شرح داده خواهد شد مثلا بودجه هائیکه از منابع عایدی مخصوصه است بودجه های ضمیمه یا بودجه هائیکه از منابع عایدی فوق العاده تاسیس میشود عموماً این بودجه ها شامل اموریست که خارج از وظایف عادی مملکتی است دولت این بودجه ها را بعنوان موقتی تاسیس نموده و شاید یکروزی هم آزادی عملیات فوق العاده بآنها بدهد و هر ساله نیز ممکن است لغو آنها مطالبه وعده داده شود علاوه را جع باین مطلب احتمال میرود ترتیبات بهتر دیگری هم خارج از بیانات مذکوره انتخاب شود این ملاحظات در وقتیکه ترتیب و تشکیل بودجه فرانسه را مطالعه خواهیم نمود بهتر

فهمیده خواهد شد فعلا چون نظری جز بودجه مملکتی نداریم لهذا میتوانیم مطلب را ختم نموده و اظهار داریم که اصول جامعیت اساساً در چنین بودجه قابل عمل بوده و این ترتیب نیز عملا در تمام ممالك بموقع اجرا گذارده شده است .

فصل هفتم

تخمینات بودجه نسبت به عایدات و نسبت به مخارج

* اول ــ تخمین عایدات : فراست وصداقت ، ترتیب تخمین ازروی نتایج حقیقی آخرین دوره عمل ، فواید این ترتیب اتوماتیك

اعمال این ترتیب در فرانسه درسنه ۱۸۲۸ تغییرات آن درازمنه مختلفه ،

* ۲ ــ اصول تخمین عایدات علاوه برماخذ دریافتی درسنه ۱۸۵۴ در فرانسه بموقع عمل گذارده شده ومجددا رسما درسنه ۱۸۸۳ بمرحله اجری گردید دلایلیکه درله این موضوع اظهارشده است این ترتیب درموقع عمل واجرا موفقیت حاصل نمینماید

* ۳ ــ درممالك خارجه تخمین عایدات بدون اشکال حاصل میشود زیرا موقع تخمین بیشتر نزدیك بموقع عمل ومعامله است ، پیش بینی عایدات درانگلستان در آلمان در ممالك متحده امریکا درایطالیا وغیره

تغییر تاریخ افتتاح و ابتدای سنه مالیه دراین ممالك کمك ومساعدت به تخمینات صحیحه مینماید

* ٤ ــ تخمین مخارج توضیح کلمه اعتبار Crédit اعتبارات تخمینی واعتبارات محدود احتیاطات مختلفه که برای کنترل نسبت بهریك ازاین دومطلب لازم است افراط وتفریطیکه نتیجه عدم کفاف پیش بینی هاراجع به اعتبارات تخمینی و اعتبارات محدود است . تخمینات مخارج ممکن نیست درتحت قواعد محاسبات قطعی واتوماتیك قرار داده شود

* اول ــ ترتیب تخمین عایدات . اصول اتماتیك

تخمین صحیح عایدات و مخارج عمومی دومین قاعده و اصلی

است که پس از قاعده و اصل جامعیت د تهیه بودجه مدخلیت کلی دارد.

تصور میرود محتاج نباشیم که لزوم درج نمودن یك رقم تخمینی را متعاقب هر قلم از عایدات و مخارج بیان نمائیم.

محقق است نمایندگان ملت محتاج به دانستن میزان مبلغیکه باجازه و تصویب آنها میرسد خواهند بود.

از طرف دیگر جمع بندی تخمینات قسمتهای جزء فقط سبب تثبیت موازنه آخری و حقیقت تهیه بودجه است اما چنانکه گفته‌ایم عمده نظر تخمینات صحیحه است. کلمه صحیح در این موضوع دارای اهمیت کلی بوده و تمام توصیحات و تشریحاتی که در این فصل داده می شود متصل و مربوط باین کلمه بوده و قدرو قیمت این صفت را معلوم مینمایند.

در حقیقت برای ترتیب و تنظیم تخمینات صحیحه دو صفت اصلی لازم است فراست و صداقت: فراست سبب میشود که تهیه کنندگان بودجه اوضاع آتیه را بقدر امکان واضح وروشن دیده وصداقت است که آنها را وادار باظهار حقیقت مطالبی مینماید که آن مطالب را تمیز داده‌اند این دو صفت مربوط بهم و یکی از آن دو بدون دیگری بدرد انجام این امر نمیخورد صداقت بچه مصرف میخورد در صورتی که انسان زیرکی و باهوش است نباشد،

همچنین نتیجه فراست چه چیز است در صورتیکه با عدم صداقت کتمان حقیقت میشود؟ بین ندانستن حقیقت و کتمان حقیقت کدام یك بهتر است؟ گول زدن یا غفلت کردن؟ باز تکرار مینمائیم که وجود این دو صفت فقط باعث تخمینات صحیحه میشود ما مخصوصاً از مسئله صداقت

بحث خواهیم نمود زیرا فراست یك عطیه الهی است که قواعدونظامات مالیه قادر بخلق و ایجادآن نیستند.

برخلاف صداقت در قلمرو اقتدارما است : نبایط فقط آرزوداشت که حکومتها دارای صفت صداقت و راستی باشند بلکه مقصود این است که بواسطهاوامرودستورالعمل های لازمه جریان اجرای آن را تأمین نمود . همانقدر که تشبثات شدیده بر ضد مسئله صداقت میشود همان اندازه در این موضوع مسئله ایجاد نظامات و قواعد محل لزوم است .

درحقیقت دست وزیرمالیهبایدبلرزددرموقعیکه به آخرین صفحه بودجهرسیده وجمع تخمین عایدات ومخارج مملکتی راتعیین مینماید . موازنه بودجه اقبال و پیش آمد تشکیلات و ترتیبات مالیه آتیهواقبال خود وزیر مالیه هم یحتمل مربوط به این جمع است . اگر جمعستون مخارج زیاد بشوداین کسرعمل نتایج وخیمه در بردارد چناچهبرخلاف جمع ستون عایداتزیادتی نماید همانافاضل عمل یعنیموفقیتو پیشرفت کار است .

چه قصد و تشبثات مخوف وهولنا کی در آن موقع تهیه کننده بودجه را وادار بهاضافهنمودن تخمینات عایداتو کسر نمودنتخمینات مخارج مینماید تا اینکه یك نتیجه بمیل و اراده خود ترتیب دهد !! تهیه کننده بودجه تدریجاً در موقعیکه ارقام قسمتهای جزء را مرتب مینماید از همان موقع درصدد است که موافق نظریات خود آن ارقام را تبدیل دهد چنان که در اولین مراجعه مقصودحاصل نگردیده باز ارقام را در تحتنظرمیآورد تا اینکه جمع ها با یکدیگر مطابقه نموده و بر طبق میل و اراده او مرتب شود « موازنه بودجه معمای هر

قانون مالیه است » .

با وجود این تصرفات وتغییرات متواتره که در بودجه میشود مقننن ناچار است احتیاطات لازمه را مرعی دارد

مقننن بایستی کمك و امداد بمسئله صداقت که در خطر است بنماید نظر باین مقصود مقنن راه اجباری برای این موضوع بواسطه سد های قانونی معین نموده و چنان مسئله را در یك رشته از نظامات و دستورالعملها محتوی و در حقیقت محسوس کرده که تخلف از آنها بی اندازه مشکل است این همان دستورالعمل ها و نظاماتی هستند که فعلا شروع بمطالعه تفصیلی آنها خواهیم نمود و از همان ابتدا ملاحظه می شود که این نظامات از یکطرف با مبالغه در تخمین عایدات ضدیت نموده و از طرف دیگر با عدم کفایت تخمین مخارج مخالفت مینماید .

در خصوص عایدات طرزی که حالیه در فرانسه قبول شده شامل تعیین بطور اتماتیك و منافع احتمالی آن است بالاخره برای این که بهتر بر خلاف مبالغه تخمین از روی دلخواه رفتار شده باشد پیش بینی های مبنی بر فهم و فراست را کنار گذارده‌اند مسئله فراست که بعد در خصوص آن صحبت خواهیم نمود امروزه راجع به‌عایدات هیچ موضوعی ندارد

طرز و ترتیب اتماتیك مذکوره محدود باین مطلب است که بلا تغییر نسبت باساس تخمینات نتایج معلومه آخرین دوره عمل‌رادردست میگیرد باین‌معنی که معاملات واقعه در نزدیکترین دوره دوازده ماهی که قبل‌از موقع‌تهیه بودجه‌است أساس‌جمع قطعی پیش‌بینی‌های‌عایدات خواهد بود چنانکه مشاهده میشود این ترتیب تهیه کنندگان بودجه‌را

در طریقی قرار میدهدکه قبلا آن‌راه را پیموده‌اند این طریق عملیات گذشته را نمونه صحیح آینده قرار داده و فقط‌تهیه کنندگان بودجه‌را باین مسئله دعوت مینماید که ارقام دریافتی ایام قبل‌رابعنوان پیش‌بینی عایدات آینده مرقوم دارند.

برای تائید مطلب فوق آخرین مقدمه‌ئیکه از طرف‌دولت‌نسبت به طرز و ترتیب معموله بیان شده است اظهار میداریم: «مالیاتها و عایدات مستقیم سنه ۱۸۹۰ بر طبق وجوهات دریافتی ۱۸۸۸ چنانکه درروزنامه رسمی‌درج شده‌حساب گردیده است» مقدمه ۹ فوریه ۱۸۹۰ «پیش بینی‌های بودجه ۱۸۹۱ موافق دریافت عایدات دورهٔ‌عمل ۱۸۸۹ محسوب شده است» (مقدمه ۲۲ فوریه ۱۸۹۱)

«نسبت به تمام منابعیکه یك تغییر قانونی‌حاصل ننموده‌تخمین عایدات از روی نتایجی است که در دورهٔ عمل ۱۸۹۰ حاصل گردیده است و این ترتیب موافق قاعده و ترتیب سنه ماقبل سال آخر است» (بیان مقدمه بودجه ۱۸۹۲).

این است اصولی‌که هر وزیر مالیه و هر کمسیون بودجه محترم شمرده وبموقع عمل میگذارد تااینکه صداقت خود را در مقابل‌هرسوء ظنی محفوظ دارد چنانکه گفتیم‌این یك‌ترتیب اتماتیك است زیراوزیر مالیه میتواند قویا اعتماد به دوائر خود نموده و آنهارا مأمور تهیه ویر نمودن جدول‌های‌پیش بینی عایدات موافق‌سنه اخیر نماید بدون‌اینکه هیچ‌اصلاح یا تغییراتی در آن بدهند غیر ازآنچه بواسطه تغییر مالیات یاتبدیل تعرفه‌ها و امثال آنها لازم بشود این ترتیب همیشه در فرانسه وجود نداشته است.

در موقع دورهٔ تجدد این اسلوب انتخاب گردیده آنهم نه‌دراوایل

زیرا سنوات قبل ازتجدد اساسی متینی نسبت به تخمینات بودجه نداشت فقط برای اولین مرتبه در سنه ۱۸۲۳ مسیو دوویلل این قاعده جدید را ترتیب داد.

از ابتدای سنه ۱۸۲۳ تا آخر دوره تجدد و بعد در تمام مدت حکومت ژوئیه این قاعده در فرانسه قبول و معمول و جز چند فقره نقض های موقتی سکته باین ترتیب وارد نیامده است. این قاعده درزمان انقلاب ۱۸۴۸ تا ابتدای امپراطوری دوم نیز وجود داشته و در آن موقع انقلاب و تغییرات مهمه جریان و اعمال آن را متزلزل نمود.

* ۲ـ اصول تعیین عایدات علاوه بر ماخذ دریافتی ـ اضافه عایدات علاوه برماخذ تخمین شده عدم موفقیت رفورم سنه ۱۸۸۳

درحقیقت بعد ازسنه ۱۸۵۲ عوایدمالیات های غیرمستقیم بسرعت ترقی نمود هر ساله منافع این مالیاتها خود بخود از چهل تا پنجاه ملیون افزایش داشت تهیه کنندگان بودجه این افزایش عایدات علاوه برماخذ پیش بینی شده را در نظر گرفته و درصدد بودند که در موقع[۱] پیش بینی بودجه از این محل استفاده لازمه را بنمایند تهیه کنندگان بودجه میگفتند[۱] برای چه یك چنین وجوهات اضافی را که ورود آنها به صندوق خزانه محقق است کنار بگذاریم « ترتیب قدیم که معمول به بوده است (مقصود ترتیبی است که ازدوره تجدد مقرر گردید) فوائدی را شامل است

ولی عیب آنهم این است که عایدات مملکت را همیشه کمتر از مبلغ حقیقی برآورد نموده و باین جهة چنان که میدانند مخارجرا نیز برای اینکه با ارقام عایدات موازنه حاصل نماید خیلی کمتر از حقیقت منظور میدارند .

با این ترتیب عیب بزرگ همیشه باقی است که علاوه بر بودجه مصوبه یك بودجه خصوصی هم موجود است . » (راپرت کمسیون بودجه ۱۸۵۵ مسیو Richmond ریشمند ۱٦ مه ۱۸۵٤) .

تعین عایدات علاوه برمأخذ دریافتی که برای اولین مرتبه مورد بحث میشود عبارت از این است که به میزان معمولی پیش‌بینی عایدات یك یك مبلغ احتمالی که ممکن است بعدها علاوه بر مأخذ پیش بینی شده دریافت شود اضافه نمایند دلایلیکه بعدها برای فوائد این ترتیب ذکرخواهد شد بطور مجمل میتوان استنباط نمود در هرموقع که بواسطه برقراری نظم و آسایش منافع مالیاتها رو به ترقی و افزایش بود نگاهداری اساس قدیم در تخمین عایدات مطابق معاملات واقعه دو سال قبل دچار اشکال میگردید .

بودجه‌های دوره عمل سالهای ۱۸۵۳ و ۱۸۵٤ و ۱۸۵۵ نسبت به پیش بینی‌های معمولی خود مبالغ پنجاه ملیون وچهل و دو ملیون و سی‌هشت ملیون اضافه گردید باین‌معنی که علاوه بر مأخذوجوهاتی که در آخرین دوره عمل دریافت شده بود چنین مبالغی به عایدات آن سنوات اضافه شد و سنه ۱۸۵۵ تا سنه ۱۸٦۳ جنگهای کریمه ایطالیا و مکزیك باعث شدند که اجرای قواعد قطعی راجع به پیش بینی های عایدات بموقع تأخیر افتد بر حسب اقتضا و موقع کار دیده میشد که اصول دورهٔ تجدد را محل‌نظر قرار داده و گاه آنرا به کنار میگذاردند

بدون اینکه یك فلسفه مخصوصی بر حسب ظاهر سبب اولویت یک ترتیبی باشد در سنه ۱۸٦۳ متعاقب تقاضاهای کمیسیون‌های بودجه که از چندین سال باینطرف شده بود طرز و ترتیب قدیم مجدداً محل توجه گردیده و مخبر بودجه ۱۸٦٤ برقراری این طرز و ترتیب را بمضامین ذیل بیان نمود .

« پیش بینی‌های عایدات مطابق معاملات واقعه در مدت دوازده ماه ماقبل موقع تهیه بودجه حساب شده است یعنی موافق با اساسی است که منطق و تجربه آن‌را بهترین اساس بمانشان داده است متاسفانه چندی این اساس‌را کنار گذارده و کمیسیون‌های مجلس نیز دائماً در قبول و اجرای آن تأکید نموده‌اند »(راپرت مسیو Busson Billanet ۱۰ آوریل ۱۸٦۳) .

بواسطه یك حس ارتجاع خیلی صحیحی طرز و ترتیب قدیم باین شکل محل توجه قرار گرفته از آن موقع جزء یکی از اصول مالیه گردید این طرز و ترتیب ممدوح واقع شده و در هر موقع محل تمجید بود و آن را یك علاج بزرگ مالیه می دانستند در موقع تنظیم هر راپرت و ازبیان هر مقدمه خودرا مجبور به توصیف و تعریف آن میدانستند مسیو ماین هم درموقعی که در اواخر سنهٔ ۱۸٦۷ مجدداً بمقام وزارت مالیه رسید این مطلبرا طوری ازروی مهارت بخود نسبت داد که اورا مخترع این ترتیب تصور نمودند .

بعد ازوقایع ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ در ابتدا دیگر قواعد قطعی تخمین عایدات موضوعی نداشت :

زیرا هفتصد و پنجاه ملیون مالیات‌های جدید اساسی برای تطبیق ایام گذشته باقی نگذاشت اما همینکه انتظام برقرار گردید دولت سعی

در تعقیب امور معموله صحیحه قدیمه نموده و مجدداً عایدات سنوات آتیه را بر طبق نتایجی که از معاملات دوازده‌ماه اخیر حاصل‌شده‌بود تعیین نمود.

این طرز عملیات مرتباً تا ۱۸۷۸ وجود داشت معهذا از ابتدای سنه ۱۸۷۸ یك عملی شبیه بهمان ترتیبی که بعد از سنه ۱۸۵۲ پیش آمد وسابقاً بیان آن‌را نمودیم ظاهر گردید رجعت و برقراری آسایش و رفاهیت عمومی و ترقیات آن دوره عایدی مالیاتهای غیر مستقیم و منافع عوارض مشروطیت ثبت و اسناد و تمبررا اضافه نموده هر ساله مبلغ های دریافتی چندین صد ملیون فرانك اضافه برمأخذ پیش بینی عایدات بود.

دو سال اضافه عایدات از تخمینات ابتدائیه متجاوز گردید این‌دو سال همان دو سالی هستند که فاصله مابین تهیه بودجه واجرای آن‌است.

باین ترتیب بودجه ۱۸۸۰ از روی نتایج حاصله سنه ۱۸۷۸ و همینطور بودجه ۱۸۸۱ بر طبق نتایج حاصله در سال ۱۸۷۹ تهیه شده بود در صورتیکه به اضافه عایدات سال ماقبل سنه اجرای بودجه اضافه‌عایدات همان‌سال جاری‌هم علاوه شود فاضل‌وصول‌مالیات برمأخذ تخمینی ابتدائی به ترتیب ذیل خواهد بود:

در سنه	۱۸۷۹	۱۶۳	ملیون
«	۱۸۸۰	۱۹۵	«
«	۱۸۸۱	۲۳۲	«

مجلس از یك چنین عایدی فوق‌العاده که بغتة در ید قدرت او

گذارده شد مبهوت مانده وچون تاآن موقع همیشه عادت بدانستن کسر عمل داشت نمیتوانست خون سردی ومتانت را در مقابل این مکنت غیر مترقبه از دست ندهد ۶۳ ۱ ملیون و ۱۵۹ میلیون و ۲۳۲ ملیون که صندوق های عمومی مملکت را علاوه بر مأخذ عایدات پیش بینی شده پر نموده بود خیالات را مضطرب می ساخت چنانچه در آن موقع عقل ومتانت زمامداران امور ما را هدایت می نمود امروز می توانستم از وضعیت بهتری استفاده نمائیم ».

در اثر این فاضل عایدات در مجلسین دو عقیده و تمایل شبیه به یکدیگر ایجاد گردید که اعمال آنها سبب خرابی اصل موضوع شد پس از آن که عوارض بر روی صابون وکاسنی و تمبر جراید و راه داری های بحر پیمائی وغیره را حذف کرده بودند در یك جلسه بدون مباحثه یکصدو هفتاد ملیون از عوارض مشروبات و قند را نیز کسر نمودند (قانون ۱۹ ژوئیه ۱۸۸۰) ازطرف دیگر اعتبارات اضافی یعنی تزئید مخارجی که در موقع جریان دورهٔ عمل پیشنهاد و قبول شده بود بالغ به ارقام فوق العاده زیاد گردید مثلا ۲۵۱ ملیون در ۱۸۷۹ و ۱۷۳ ملیون در ۱۸۸۰ دو ۲۷۰ ملیون در ۱۸۸۱ و غیره هر ساله علاوه گردید بااین طرز عمل خطر اضافه عایدات برمبلغ مأخذ پیش بینی شده : اولا باعث کم نمودن و حذف بدون مطالعه عایدات گردیده ثانیاً سبب مخارج غیر محدود میشود .

(اضافه عایدات Plus Values برمأخذ پیش بینی شده هیچوقت خود بنفسه اسباب خطری نیست بلکه فوایدی را برای بودجه شامل است مقصود اینست که ازچنین اضافاتی نباید سوء استفاده نموده و فوراً از عایدات کسر و به مخارج اضافه شود).

وزیرمالیه مسیولئون سی Léon Say در سنه۱۸۸۲ این‌مسئله را خطرناك تصور نمود که بیشتر از این چنین وسیله دردست مجلسین باقی بماند مشار الیه حذف اضافه عایدات بر مأخذ تخمینی را ترجیح براین‌مطلب داد که در آن وجوهات افراط‌وتفریطی‌بشود « هر سه ماه یك مرتبه درروزنامه رسمی جدول وصول مالیات های غیر مستقیم‌درج گردیده و درآن صورت‌هامبلغهای عمده اضافه عایدات برمأخذتخمینی معلوم و واضح میشود این اضافه عایدات وجود نداردمگر برای‌اینکه میزان مبالغیکه باید با آنها تطبیق شود ظاهراً کم قلمداد میشود میزان مبالغ تطبیقی کم قلمداد نمیشود مگر برای اینکه مطابق قواعد غیر صحیحه حساب شده باشد مداومت در این‌عمل باز نمودن اعتباری است در فصول مخارج بعنوان ذیل :وجوه احتیاطی غیر محدود برای آن که هر نوع بخواهند مصرف نمایند » (بیان‌مقدمه بودجه ۱۸۸۳ ۲ مارس ۱۸۸۲) .

بالاخره دولت پیشنهاد نمود که از ترتیب قدیم صرفنظر نموده و تخمینات را معادل حدمتوسط عایدات سه سال قبل‌تعیین نمایند . نتایج مأخوذه از معاملات سال ماقبل سنه اخیر همیشه اساس تخمین عایدات بوده فقط یك مبلغ‌صدی چنداضافه عایدات احتمالی‌مساوی باحدمتوسط اضافه عایدات سه‌سال قبل باین تخمین علاوه میشود .

کمسیون بودجه بجای حد متوسط سه سال حد متوسط پنج‌سال را برقرارنمود و بودجه ۱۸۸۸ که از روی این اساس‌تشکیل وتصویب شده بود هشتاد ملیون از اضافه عایدات استفاده نمود این مبلغ برای موازنه مخارج بودجه که همیشه در تزاید بود معین شده بود « معهذا تأسفات فوق‌العاده در موقع متروك نمودن ترتیب قدیم‌اظهار گردید :

مخبر کمسیون در سنا گفت : یکی از عمده معایب طرز و ترتیب جدید اینست که در آینده این طرز وسیله خیلی سهلی نسبت بموازنه بودجه فراهم میآورد بطوریکه خودسرانه ارقام عایدات و را بعنوان اضافه عایدات علاوه بر مأخذ تخمینی Plus Values از روی دلخواه نه از روی واقع زیاد مینمایند» (راپرت راجع بودجه ۱۸۸۳ در سنا توسط مسیو دفن Dauphin ۱۲ دسامبر ۱۸۸۲) « مخبر کمسیون مجلس نمایندگان ملی گفت : مدافعین طرز و ترتیب قدیم آن مسئله را محل توجه و ملاحظه قرار میدهند که شاید برای اینکه حقیقت عایدات یك دوره عمل را بخواهند از نزدیك ملتفت شده باشند خود را بخطر این مطلب نیندازند که یك اطمینان ووجه کافی نسبت به مخارج غیر مترقبه باقی نماند . چگونه از دست خودسری و نظریات از روی دلخواه میتوان فرار نمود درصورتی که ترتیب قدیم یعنی فقط متکی بودن به عملیات و نتایج معلومه آخرین دوره عمل منسوخ و متروك شود ؟ ...» (راپرت کمیسیون بودجه مسیو ریبو Ribot اول ژویه ۱۸۸۲) .

خلاصه طرز و ترتیب جدیدی که در سنه ۱۸۸۲ مقرر گردید حق ابتدائی و ابتکار مجلس در مصرف نمودن فاضل عایدات بعد را بدولت منتقل نمود بدون اینکه درصدد برآیند که آیا بهتر نیست پارلمان یا دولت محدود بمحدودی بشوند آن مسئله را هم فوراً بگوئیم که اتفاقات آینده موقعی بدست ندادند که بتجربه نتیجه این طریقه معلوم وواضح شود .

بواسطه یك تصادف بدی ترقیات وتزاید عادی عایدات فوراً حتی از همان روزیکه میخواستند شروع باین ترتیب نمایند رو به نقصان نهاد عملیات آتیه خبط مسئله را بوزیر مالیه نشان دادند : بودجه ۱۸۸۴

با پیش بینی‌های عایداتیکه درروی کاغذ اضافه شده وحقیقت پیدانکرده بود مبلغ ۶۶٬۶۰۷٬۰۰۰ فرانك کسرعمل حاصل نموده این کسرعمل در سالهای بعدهم وجود داشت.

اگرچه ازآنوقت ترتیب (Majoration) «اضافه عایدات تخمین عایدات علاوه بر مآخذ دریافتی اساساً محکوم وضرر اومعلوم شده بود ولی معهذا فوراً این ترتیب را متروك نداشتند تهیه کنندگان بودجه نمی دانستند درصورت ترك این ترتیب چه وسیله رابرای تعیین عایدات و مخارج اتخاذ نمایند وزیر مالیه صاف و ساده این مطلب را اقرار نموده است: «سال گذشته کمال سعی و کوشش را داشتم که کاملاطرز و ترتیب قدیم را معمول دارم متاسفانه آقایان من بی اندازه مشکل بود که حتی بر حسب ظاهرهم مبلغ عایدات راکسر نمائیم زیرا هیچ وسیله دیگری برای مخارج گزاف که بیش ازمبلغ عایدات بود در دست نبود» نطق مسیوتیرارد Tirard وزیرمالیه ۲۴ نوامبر ۱۸۸۴ این نطق ونظر ساده بطور کافی واضح مینماید که چه اندازه در طرز تخمین عایدات علاوه بر مأخذ دریافتی Majoration افراط و تفریط میشده است.

بالاخره نسبت به بودجه ۱۸۸۵ قطعا تصمیم گردید که به طرز و ترتیب قدیم مراجعه شود:

«وزیرمالیه گفت. من تصمیم گرفته‌ام که مطلقاً اصول قدیم بموقع اجرا گذاشته شود کمیسیون بودجه نیز دراین نظر شریك و موافق است» پیش بینی های عایدات بودجه ۱۸۸۵ در حقیقت مرتبا از روی عایدات دریافتی و ثابته مدت سه سال ما قبل سنه اخیر یعنی ۱۸۸۳ مطابق ترتیبی که دردوره تجدید معمول شد بوده معین گردید فقط نسبت بمنافع توتون و پست بطوراستثناء کمافی السابق مبلغی اضافه بر مأخذ دریافتی علاوه گردید.

در لایحه بودجه ۱۸۸۶ ابن اضافه بر مأخذ دریافتی هم که بطور استثناء معمول بود برطرف و متروك شد از آن موقع ترتیب معمول بهقدیم بدون هیچ استثناء و نقصی تجدید گردیداز آن تاریخ بهبعد بغیراز چند فقره بی اهمیتی این اصل همیشه با نهایت دقت محترم شمرده شده است بطور خلاصه چنانچه مدت مختصری که اسباب انقطاع این ترتیب واقع شده اند کنار بگذاریم اصول اتوماتیک از ابتدای ایجاد در محاسبات قانونی ما اولویت داشته است . این اصل متروك نشده مگر بواسطه حوادث فوق العاده و مورد تاسف . اجرا و اعمال این اصل در هر موقع محل رضایت عمومی بوده است این ترتیب خیال و خودسری تهیه کنندگان بودجه را از بین برده وراه هر گونه تصور موهوم را در مقابل آنها مسدود نموده است و بالاخره سبب تضمین صداقت و حقیقت آنها در مقابل قدم های خبط شده است : این طرز و ترتیب با افکار فرانسوی آنقدر خوب و مانوس شده است حقیقة مدت زمانی وجود خواهد داشت مشروط بر آنکه اضافه عایدات علاوه بر مأخذ دریافتی باز سبب ایجاد خیالات موهومی نشوند.

☆ ۳- ترتیب تخمین عایدات در انگلستان و در المان و در ممالك متحده امریکا

در ممالکی که مثل انگلستان و آلمان - ایطالیا و غیره تاریخ افتتاح سنه مالیه خود را تغییر داده و فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه را کم نموده اند تخمینات از روی میل و دلخواه خیلی خیلی محدود است قواعد تغییر ناپذیر فرانسه تقریبا در این ممالك خارج از موضوع است . « در تمام ممالك در این ساعت قاعده قدیم عهد تجدد

(Restauration)را متروك داشته‌اند تمام اروپا عایدات خودراموافق ترتیباتی که بکلی مخالف ترتیبات معموله فرانسه است معلوم وتعیین مینمایند. »

(نطق مسیو ریبو Ribot در مجلس نمایندگان ملی ۲۴ ژوئیه ۱۸۸۲).

در انگلستان بودجهٔ که از طرف وزیر مالیه روز قبل یا غالبا حتی روز بعد از افتتاح سنهٔ مالیه بمجلس شورای ملی پیشنهاد می شود شامل تخمینات صحیحه ایست هیچ گونه نوع طرز وقاعده اتوماتیك را مستلزم نیست عملیات و معاملات حاضر خود ناطق از حقیقت مسئله هستند.

ستون عایدات بجای آنکه پیش بینی هائی بشود بیشتر دارای معاملات ثابته محققه میباشد در حالیکه مالیات در سنه گذشته فلان مبلغ عایدی داشته اند (سنهٔ ماضیهٔ که تازه چند روز از آن سال گذشته است) محقق است که در سنه جاریه نیز با مطابق همان مبلغ یاقدری زیادتر و یاقدری کمتر عایدی خواهند داشت و این بسته به نفوذ و اقتداری است که از حالیه نسبت به وصول آنها معلوم و یا درمدت خیلی کمی معین خواهد شد. احتمالات بقدری بموقع یا بقدری نزدیك بمطلب است که تقریباً مطابق با واقع میشود. وزیر مالیه میبیند که چیزی را پیش بینی نکرده و باین مناسبت هیچکس هم در فکر نیست که تخمیناً وزیر را به قواعد اجباری محدود و مقید نماید.

عملا وزیر مالیه همیشه تخمین بسیار درستی مینماید: آمار این مسئله را ثابت نموده چنانچه اشتباهی هم در یك موقع بشود فقط در

وقتی است که ترقیات بطوری سریع بوده که وزیر تصور آنرا نمی‌نموده است . درصورتیکه این مطلب هم در انگلستان همیشه بطور عادی و طبیعی پیش میرود .

در بودجه ۱۸۸۷_۱۸۸۸ تخمین عایدات بمبلغ ذیل شده بود ۲'۲۰۳'٤۰۰'۰۰۰ فرانک

وجوهات وصولی در آن
سال باین مبلغ بالغ بود ۳'۲٤۵'۰۰۰'۰۰۰ فرانک
فاضل عایدات مطابق : ٤۱'٦۰۰'۰۰۰ فرانک

اساس این فاضل عایدات از طرف مسیو Goschen وزیر مالیه به مالیات آب جو مخصوصا نسبت داده شد : « عایدی مالیات آب جو هیچوقت به رقم ۲۱۷'۵۷۰'۰۰۰ نرسیده بود اما شاید مناسب باشد بخاطر بیاوریم که در سنه ماضیه جشن پنجاهمین سال جلوس ملکه گرفته شده است .

(لایحه راجع بمالیه در ۲٦ مارس ۱۸۸۸)

معهذا در ۱۸۸۸-۱۸۸۹ تقریباً به همان میزان فاضل عایدات به ٤۱'۱۵۰'۰۰۰ فرانک و در ۱۸۹۰ - ۱۸۹۱ به ٤۳'۹۰۰'۰۰۰ فرانک رسید .

ولی در سنه ۱۸۸۹_۱۸۹۰ عایدات وصولی از میزان پیش‌بینی بطوری اضافه گردید که بنظر فوق‌العاده آمد: ۷۸'۸۰۰'۰۰۰ فرانک « مسیو Goschen در آنوقت گفت : بمن تهمت زده اند که این موفقیت در فاضل عمل را برای خود بواسطه تخمینات مبتنی بر بدبینی تهیه نموده ام » (لایحه راجع بمالیه در ۱۷ آوریل ۱۸۹۰) وزیر

مالیه بدواً خودرا درمبرا نموده ومتذکرمیشود کهمبلغ ۷۸٬۸۰۰٬۰۰۰ فرانک فاضل عبارت ازچهاردرصدمیزان کل عایدات است (فرانک ۲٬۵۰۰٬۰۰۰٬۰۰۰) « محققاً امیتوان یک چنین مبلغ عایداتی را بهتر از آن تخمین نمود که فقط چند صدم آن اختلاف حاصل نماید با کمتر احتیاطی چنانچه امورات روش بدی حاصلمینمود(چنانکه این مطلب غالباً امکان ناپذیر است) ما یک امید بیهوده و خطائی میداشتیم »

پس از آن Goschen در متن واقعه بحث نموده ترتیب‌واصول تخمینات را در انگلستان بیان مینماید.

این مطلبی است که خصوصاً در این موقع مربوط بما است :

« او میگوید : بنظر بی فایده نیست در این موقع برای عامه بیان شود که چگونه تخمینات ما معین شده است ونباید تصور نمود که وزیر میزان‌جمع عایدات را کلیة در نظر گرفته و میگوید : نه ببنیم کارها بد نیستند دو ملیون هم اضافه نمائیم ابداً اینطور رفتار نمیشودهراداره مسئول ارقامی است که بخزانه داری (یا وزارت مالیه) (رجوع شود بسابقه تهیه بودجه) پیشنهاد مینماید که گمرك و عایدی داخله منافع احتمالی هر مبلغ محصول از عایدات را حساب نموده و این مسئله را یک نکته شرافتی میدانند که اشتباه و غفلتی در آن ننمایند »

در حقیقت عوارض‌الکل است که ترقی نموده وسریعاً جلورفته است از هفتاد وهشت ملیون ونیم اضافه عایدات علاوه بر مأخذتخمین در سنه ۱۸۸۹-۱۸۹۰ تقریبا پنجاه ملیون آن راجع به اضافه عوارض مشروبات بوده است درآنجا یك اتفاق فوق‌العاده و بطور استثنائی است

که پیش بینی آن ممکن نبوده است.

تخمینات در انگلستان بااساس احتمالات عقلی است این تخمینات متوسط رئیس اداره مربوطه تعیین و بر وفق تجربیات گذشته و اوضاع و احوال یك آتیه زدیکی مرتب میشود این تخمینات هیچ ترتیب اتوماتیک ندارند: فقط قوه ممیزه انسانی بهر اندازه یقین که ممکن است حاصل شود این ارقام را تعیین مینماید.

در ممالك متحده امریکا نه تنها تنظیم بودجه عایدات چنانکه گفته شد خیلی نزدیک بافتتاح سنه مالیه (اول ژویه) واقع میشود بلکه خزانه دار کل در موقع جریان سال نیز پیش بینی های مقدماتی را در موقعی که راپرت خود را به کنگره تقدیم مینماید تصحیح میکند با این شرایط باز معاملات واقعه صحیحاً با ارقام بودجه مطابقه نکرده و علاوه بر مأخذ عاید شده است.

در ۳۰ ماه ژوئن ۱۸۸۶ اضافه عایدات به ۲۳۷ ملیون فرانك رسیده و در ۳۰ ژوئن ۱۸۸۷ ، ۲۲۷ ملیون و در ۳۰ ژوئن ۱۸۸۸ مبلغ ۵۹۸ ملیون و در ۳۰ ژوئن ۱۸۹۰ به ۴۲۰ ملیون و نیم رسیده است با این ترتیب ممالك متحده امریکا نمی دانستند اضافه عایدات خود را چه مصرف بر مانند اداره خزانه داری از چنین ابتلائی درزحمت بود اما ایام رو به بدی و تنزل است زیرا حقوقات جدید گمرکی که متعاقب موازنه Mackinley بر قرار گردید خیلی حساب های سهو در بودجه عایدات ایجاد نمود از طرف دیگر محتاج بی اندازه اضافه گردید.

چنانکه اخیرا یک نویسنده ئیکه مخصوصاً امورات دنیای جدید را واقف است این مطلب را توضیح میدهد ممکن است فاضل عایدات

بر مخارجی که رئیس جمهور مسیو Makinley در آخرین بیان خود متذکر میشود در آخر دوره ریاست مسیو Harrissan مبدل به کسر عمل شود.

در پروس سنه مالیه از اول آوریل افتتاح شده وتخمینات عایدات که در مدت سه ماه اول سال تعیین میشود چون نزدیك به دوره عمل است محتاج بهیچ ترتیب دیگری نیست این تخمینات با یکعقیده خوب تعیین شده ووقایع آتیه را ازنزدیك تحت نظر و دقت قرار میدهند نسبت به پروس در نطق افتتاحیه دوره اجلاسیه مجلس ملی درچهاردهم ژانویه ۱۸۸۵ اینطور گفته شده است :

« مطابق نتایج ثابته تا بامروز دوره عمل جاری فاضل عایدات را بما وعده میدهد این حالت حاضره خوشبختانه اجازه میدهد که ارقام عایدات را برای سنه آتیه اضافه نمائیم » پس در موقعی که وقایع از ماه ژانویه تا به آوریل تحت عمل گذشته و نظریات آتیه را تعیین مینماید عایداترا بهمان نسبت برای سنه مالیه آینده اضافه مینمایند در سنه ۱۸۹۰ . ۱۷۹۱ فصول عایدات جنگلها راه های آهن مالیاتهای مستقیم و غیر اضافه بر مأخذ مبلغ عایدات تخمین شده ولی مالیات طبقاتی و مالیات برروی عایدی را که در شهرها و مراکز صنعتی اضافه شده بود دردهات بمناسبت پیش بینی بحران زراعتی که مخصوصاً در ولایات شرقی شدت داشت کسر گردید (بیان مقدمه بودجه در ۱۶ ژانویه ۱۸۹۰) همینطور نسبت به مملکت امپراطوری آلمان خزانه دار کل در سنه ۱۸۸۶ ۱۸۸۷ منافع توتون را سه میلیون مارك کمتر از منافع ۱۸۸۵ - ۱۸۸۶ تخمین نموده است زیرا که سنه جاریه پیشبینی یك کسر عملی را نسبت به این محصول مینموده است راجع به قند

عملیات سه سال اخیر خزانه‌دار را وادار به کسر ۳۸ ملیون‌مارك به ۳۷ ملیون مینماید (بیان‌خزانه‌دارمسیو Burchard جلسه Reichstag (مجلس ملی آلمان در ۲۹ نوامبر ۱۸۸۵) در ۱۹۹۰ - ۱۸۹۱ گمرکات ف ۱۸٤۰۰۰۰۰ اضافه شده و همچنین‌نمك از ف ۸۶۰۰۰۰۰ آب‌جوار ف.۱۵۰۰۰۰۰ اضافه شده است در صورتیکه بر خلاف پیش بینی های نسبت به فند ف ۲۵۰۰٬۰۰۰۰ راجع به الکل از ف ۶۷۵۰٬۰۰۰۰ کسر شده است (بیان مسیو Maltzahn Gultz خزانه‌دارنسبت به‌بودجه ۱۸۹۰ - ۱۸۹۱).

اساس تخمین عایدات نسبت به نوع مالیاتها و همچنین بمناسبت اوضاع ومواقع تغیر یافته و بقدر امکان تخمین را به حقیقت عمل نزدیك مینمایند چنانکه‌در بیان مقدمه مالیه راجع‌به‌بودجه ۱۸۸۹ - ۱۸۹۰ گفته میشود :

«عایدات بااحتیاط ودقت‌تخمین‌شده است» (یادداشت Lanettay (مجلس‌ملی) پروس در ۱٤ ژانویه ۱۸۸۹).

در ایطالیا تخمین عایدات علاوه بر اینکه نزدیك به‌تاریخ افتتاح سنه‌مالیه (اول رویه) تعیین میشود در مدت‌جریان‌دوره عمل‌نیز تصحیح میشود مثلا در ماه دسامبر ۱۸۸۷ مسیو Moylian بودجه ۱۸۸۷ - ۱۸۸۸ را تصحیح نموده و سطر ذیل را بآن بودجه اضافه نمود : اضافه عایدات علاوه بر مأخذ تخمینی مطابق نتایج حاصله Livres ۲۰٬۹۰۰٬۰۰۰ (بیان وزارتی ۱۷ دسامبر ۱۸۸۷) نظر باین ترتیب وجوهات دریافتی از مبالغ پیش بینی شده اختلاف کمی حاصل مینمایند.

بلژیك در لایحه بودجه ۱۸۹۱ پیش بینی‌های عایدات راجع به

مالیات اراضی و شخصی و پست وغیره را اضافه نموده و نسبت بمالیات اصناف و گمرک و قندوغیره میزان عایدی ۱۸۹۰ را در نظر گرفته ولی برخلاف ارقام حقوق وراثت راههای آهن و تلگراف را کسر نموده است تمام این تغییر و تبدیلها مطابق دلایلی است که ازطرف تهیه کنندگان بودجه تعیین شده است .

خلاصه اینکه تمام همسایگان فرانسه عایدات احتمالی مالیاتهای خود را غیر از ترتیب اتوماتیک معلوم مینمایداین دول نسبت به اطمینانیکه از ترتیب اتوماتیک برای فرانسه حاصل میشود صحت رویه خود را که نتیجه معاملات و عمل است ترجیح میدهند برای تقلید کردن این دول بایستی آنها فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه کم نمود مسئله مهم تغییر تاریخ افتتاح سنه مالیه نیز در اینجا مطلب را نسبت به تخمین صحیح عایدات روشن مینماید .

* ٤- تخمین مخارج . توضیح کلمه اعتبار Credit اعتبارات محدود . اعتبارات تخمینی

تخمین غلط وغیر صحیح نسبت به مخارج مثل موضوع عایدات همانقدر بلکه بیشتر هم خطرناك است فقط در مقابل مخاطرات آنها سدهای قانونی بنظرمیآید که کمتر مؤثر هستند ودر هر صورت تأسیس و برقراری چنین سدهای قانونی مشکل است و ما در این موضوع نخواهیم توانست چندان چیز مهمی را توضیح دهیم جز این که تعلیمات ودستور العمل هائیکه برای راهنمائی تهیه کنندگان بودجه معین شده است معلوم نمائیم .

البته لازم است حالتی را که فاصله مابین تخمین عایدات و تخمین

مخارج است واضح و تعین نمائیم قانون مالیه برای اجازه دادن دریافت عایدات بطور مشخص و باسم نوع مالیاتهائیکه باید اخذ شود معلوم و بطور جزء نیز برای هریك از این نوع مالیاتها یك رقم تخمینی اضافه مینماید اما در این موضوع مقصود از تخمین فقطیك نوع اطلاعی است چنانچه دریافت ووصول عایدات علاوه از مأخذ تخمین بشود تحصیلداران اضافه مالیات را با کمال آزادی در صندوق های خودجمع آوری مینمایند هیچیك از این مأمورین فکر آن را هم نمی کنند که برای دریافت چنین اضافه یك اجازه جدیدی لازم است پس قانون دریافت مالیات را اساساً اجازه داده ورقم تخمینی عبارت ازیکحد محدودقانونی برای آن مالیات نیست .

نسبت به مخارج ارقام مرقومه در بودجه مرکب از دواصل است: از یکطرف اسم خرج وازطرف دیگر مبلغ آن خرج است و دراینموضوع هردو اصل دارای اهمیت متساوی هستند .

اسم خرج تعیین موضوع ومطلب را نموده و مبلغی که رأی داده شده است مخصوص و مربوط بهمان موضوع است رقم خرج با یك ترتیب منطقی مبلغی راکه پارلمان رضایت بمصرف آن داده است تعیین مینماید خارج و علاوه از آن مبلغ هیچ پرداخت کننده وجهی صندوق خودرا بازنخواهدنمود .

نه تنها رقم خرج عبارت از یک سد عبور نکردنی است بلکه دارای یك صفت و سمت اساسی است که باو یک عنوان مخصوص بنام اعتبار Credit میدهند کلمه اعتبار ما را مدت زمانی معطل خواهد نمود .

حال باید دید مقصود از اعتبار چیست ؟ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲

آنرا توضیح نمیدهد بدون شبهه نظامنامه مذکور در خوانندگان خود بیش از آنچه باید علم و اطلاعاتی فرض نموده و بدین مناسبت توضیح کافی نداده است معهذا نظامنامه مزبور از اعتبارات چنین بیان مینماید :

«وزراء نمیتوانند بمسئولیت خودشان اضافه بر اعتباراتی که برای هریك از آنها شده است مخارجی نمایند» (ماده ۱ ع) .

ونیز چنین میگوید : «اعتباراتی که برای مخارج هر دوره عمل داده شده است نمیتوان بمصرف پرداخت مخارج دورهٔ عمل دیگری رسانید» (ماده ۸) این دو ماده نظریاتی که سابقاً گفته شد تصدیق و تثبیت مینماید باین معنی که ارقام تخمینی مخارج یعنی اعتبارات عبارت از اجازه‌های محدود سالیانه‌ایست که وزراء نمیتوانند از آن مبالغ تجاوز نموده و نمی توانند از بودجه یک سال به بودجه سال دیگر انتقال دهند اما این مطلب ولو این که مقصود را بفهماند توسیح علمی را که مامحتاج آن هستیم نمیدهد این توضیح را بر حسب کلیه نظریات سابقه میتوان بدون تفسیر بیشتری به ترتیب ذیل جمله بندی نمود :

«اعتبار عبارت از تخصیص مبالغ معینه‌ایست که برای اجرای یك قسمت از مخارج در بودجه مندرج است»

دونوع اعتبار وجوددارد : اعتبارات محدوده و اعتبارات تخمینی توضیح فوق بطور تساوی شامل هردو فقره اعتبار میشود اجازه و تصویب پارلمان نسبت به تمام اعتبارات لازم و شرایط آنها تایك اندازه با یکدیگر مختلف است چنان که شرح آنرا خواهیم داد .

اعتبارات تخمینی آنهائی هستند که فقط دراجرای بودجه ممکن است تعیین مبلغ صحیح آنها بشود ارقام قطعی این اعتبارات از نظر و پیش بینی

تهیه کنندگان بودجه دور است زیرا این ارقام مربوط باعمالی است که انجام آنها بطور یقین و قطع شناخته نمیشود مگر در خاتمه دورهٔعمل مثلا حقوقی که به تحصیل داران مالیات های غیر مستقیم داده میشود مطابق یک تعرفهٔ حساب میشود که آن تعرفه نسبت به عدد معاملات فرق حاصل مینماید مثلا جمع مبلغ مخارج نتیجهٔ معاملات آتیه است که بر طبق تعرفه باید معلوم شود .

آیا جمع این مبلغ چه خواهد بود ؟ لایحه بودجه سعی در تقویم و تعیین این خرج را نموده ولی نسبت باین مسئله ممکن نیست پیشبینی های قطعی نماید چنانچه در آخر سال عدد معاملاتیکه پیش بینی شده بود علاوه شده باشد تحصیلداران تمام حقوقیکه برطبق تعرفه برای آنها همین شده است دریافت خواهند نمود .

اعتباری که ابتداء رأی داده شده است نمی‌تواند در حقیقت این حقوق تحصیل دار را محدود نماید بلکه فقط تخمین مخارجی را می نماید که نتیجهٔ آن در موقع عمل و اجرا معلوم میشود چنانچه لازم باشد یک اعتبار اضافه خرج علاوه بر مأخذ تخمینی را تأمین خواهد نمود .

همینطور نسبت به جایزه‌ئیکه برای صید ماهی داده میشود که از روی وزن چه مقدار ماهی به بنادر فرانسه وارد شده یا خارج شود و نسبت به اشخاصیکه به کشتی سوار میشوند لایحه بودجه تعیین اصول مسئله را نموده و ارقام تخمینی آنرا معلوم مینماید پس اعتبار بودجه هر اندازه باشد تمام برای ماهی که خارج و داخل میشود د تمام اشخاصی که به کشتی سوار میشوند کمتر از آنچه قانون جایز برای آنها معین نموده حقوق خود را دریافت نخواهند داشت زیرا که باطمینان آن قانون است

که صاحبان کشتی چنین عملیاتی را برعهده میگیرند چنانچه نسبت باین امرلازم باشد اعتبار اولیه اضافه شودپارلمان تصویب آنرانمیتواند مضایقه و انکار نماید. -

همینطور نیز راجع به تقسیم منافع جرایم و قاچاق ضبط که بمأمورین مخصوص آن تخصیص داده شده است برای خریدتوتون نسبت به تهیه مقدار لازم اداره انحصار نسبت بهمخارج حمل واقل ومحبوسین وغیره وغیره این نوع مخارج خواه بر طبق تعرفه های نظامنامهٔ خواه موافق قوانین عمومی که تعهداتی را متضمن هستند مستقلا سیر خودرا نموده باین معنی و اجباراً تابع عملیات و امورات انجام یافته هستند پارلمان کاری جز تسلیم درمقابل این اعمال و تصویب آنهاندارد بدیهی است رضایت و تصویب قبلی پارلمان نیز در اینخصوص از جمله لوازم کار است زیرا هیچ خرجی درهرحال ممکن نیست پرداخته شود مگر اینکه قبلا رأی در اعتبارآن داده شده باشد فقط در مواقع ضروری فوری قوه مجریه شخصاً بعنوان موقتی بعضی اعتبارات اضافی بر قرار نماید و ما جزئیات این مسئله را بهتر در فصل راجع به اعتبارات اضافی مداقه خواهیم نمود .

اعتبارات محدوده را همان اسم خودش معین نموده که همیشه برخلاف اعتبارات تخمینی ازحدود معینه مقرره ازطرف پارلمان تجاوز نمینماید نظربااینکه این اعتبارات برای مشاغل و امورات معینه داده شده است ارقام مصوبه عبارت از حد اکثری است که مجلسین رضایت برای مصرف آن شغل داده‌اند در هیچ حالی دولت نمیتواند نه تعهدی نموده و نه بگذارد که یك خرجی علاوه برحد اکثر مصوبه از طرف پارلمان بشود .

اعتبارات محدوده در بودجه نوشته میشوند برای کلیه حقوق اعضاء و مستخدمین ادارات و دوائر (پرسنل) برای مخارج دفتری برای مدد معاش و مصارف ملزومات مخارج مخفی مأموریت ها شرکت‌ها کارهای مربوط به تعمیرات ابنیه یا نگاهداری آنها امورات جدیده و غیره در تمام این مراتب یک مبلغ معین که بطور قطعی مقرر گردیده به‌اختیار دولت گذارده میشود دولت بایستی خودرابآن اعتبارمحدود راضی‌نموده وامورمربوطه را انجام دهد .

اینست دو نوع اعتبار بایک حالت ووضع بکلی مشخص ازیکدیگر که‌ترکیب‌وتشکیل مندرجات‌بودجه‌مخارج‌رامیدهد : اعتبارات‌تخمینی و اعتبارات محدوده .

بعلاوه برای اینکه حالیه بمطلب اصلی خود مراجعه‌نمائیم‌یعنی مسئله تخمین صحیح مخارج باید فهمید چه اثری نسبت باین مطلب از تشخیص این دو نوع اعتبار حاصل میشود ؟ بنظرمایک اثر اساسی‌زیرا راجع به هریک ازدونوع اعتبار احتیاطات جداگانه بایستی‌جلوگیری ازافراط وتفریط بنمایند .

در خصوص اعتبارات تخمینی در حقیقت یک تمایل طبیعی تهیه کنندگان بودجه را وادار مینماید که آنچه ممکن است تخمینات کمتری تهیه و پیشنهاد نمایند در حالتیکه نسبت به اعتبارات محدوده برخلاف مایل به اغراق گوئی وزیاد نمودن ارقام هستند .

باین ترتیب در موقعیکه‌دولت‌اعتبارات محدوده راراجع‌به‌حقوق مستخدمین وزارت خانه‌ها مخارج دفتری ملزومات مدد معاش خرید کتب شرکت در بعضی موارد وجوه مخارج‌مخفی وغیره‌دربودجه درج مینماید خوب میداندکه غیر از مواد استثنائی باید خود را بهمان

مبالغ رأی داده شده در بودجه قانع نماید مثل اینکه یکنوع مقاطعه درمیان است هر تقاضای اضافه نسبت باین نوع اعتبارات اقداماتی رامتضمن ودلایل مثبته لازم و اشکالات وموانعی در آن میشود که بالاخره شاید به ردمسئله منجر گردد.

پس دولت از ابتدا مایل و مترصد است باین که یک رقم بزرگی مطالبه و تقاضا نماید نظر باین ترتیب مقاماتی که مأمور کنترل و مداقه درلایحه بودجه هستند بایستی از ابتدا تدابیری در مقابل این تقاضاهای فوق العاده اتخاذ نموده و تجسس و تحقیق لازمه را نمایند که آیا این ارقام زیاد نبوده و آیا موقع آن نیست که آنها را کمتر نمایند.

اعتبارات تخمینی به تمام جهات یک وضعیت مخالفی را ایجاد مینماید عدم کفایت اعتبارات آنها عموماً کمتر محل توجه ادارات میشود مثلا چنانچه در فصل وجوهاتیکه به تحصیلداران دفتری باید برسد چنانکه شاید و باید اعتبار داده نشده محقق است که یک تخصیص اعتبارات اضافی درآینده عدم کفایت آن وجوه را تکمیل مینماید چنانچه مخارج محاکمه مقصرین کمتر از مبلغ لازمه تخمین شده است بایستی لزوماً یک رأی فوق العاده پرداخت آن مخارج را تأمین نماید اگر تهیه و خرید توتون در مدت جریان سال کسر حاصل نماید همین است که یک اعتبارجدیدی تدارک آن کسر را خواهد نمود تااین که مصرف این اداره دچار اشکال نشود چنانچه ارزاق و علوفه در مدت سال گران تر از مبلغی شود که پیش بینی شده بود یک اعتبار اضافه ناچار است فوراً اعاشهٔ اشخاص و حیوانات را تامین نماید

چه چیز وزرا را مخطرو زحمت میاندارد چنانچه این نوع مخارج را

کمتر ازلزوم تخمین نمایند؟ یك ملامت یك سرزنش ؟ بعلاوه بعد از وقوع امر ووجود اسناد لازم چقدر اثبات این مسئله سهل است خصوصاً در موقعیکه هنوز حکومت در ید اقتدار آن وزرا بوده و دوستانی برای خود نگاهداری نموده‌اند که با تمام اطلاعات موافقت داشته و تصدیق همان مبالغی را مینموده‌اند که در موقع تهیه بودجه پیشنهادشده است حتی پیشنهاد چنین مبالغ درآنوقت تا یك درجه از روی اجبار بلکه اغراق گوئی هم شده است کمیسیون های بودجه که مقید و مواظب انجام وظایف خود هستند چشم‌ها را نسبت باین نوع اعتبارات کاملا باز نموده و از روی تجربه تمایل دولت را در این موضوع کاملا مسبوق هستند .

کمیسیون‌های بودجه میدانند بایددر صدد تجسس بوده وبفهمند که درپس پرده عدم کفایت تقاضای اولی خیالات دیگری برای مطالبه وجوهات اضافه درآتیه مخفی نشده باشند باین مناسبت ارقام معاملات دولتی از نتایج عملیات سنوات قبل و همچنین ارقام سنه جاریه را با عملیات احتمالی سنه‌آتیه نزدیك نموده و این نکته راسنجیده و محل نظر قرار میدهند که آیا موقع آن نیست که میزان اعتبار تقاضا شده را اضافه نمایند خوب، دیده میشود در اینجا امر بکلی برخلاف ترتیبی است که‌در مورد اعتبارات محدوده‌رفتار میشود زیرا نسبت باعتبارات محدوده پارلمان لاینقطع سعی در کسر وصرفه جوئی آنها مینماید اینجا یعنی نسبت به اعتبارات تخمینی اقتصاد وصرفه‌جوئی یك امر غلطی است که بودجه را به‌یك موازنه گول‌زننده ختم مینماید .

این صرفه‌جوئی‌های غلط‌درتمام ازمنه یك زخم‌و جراحتی برای بودجه‌ها بوده‌اند .

وزیر مالیه درسنه ۱۸۷۶ میگفت« بایدصرفه‌جوئیهارا ازیکدیگر تشخیص داد دو نوع صرفه جوئی وجود دارد : اولی از حذف و قطع یك عملی حاصل میشود آنرا میتوان یك اقتصاد حقیقی تصور نمود قسم دویم آنست که فلان خرج بمیزان کمی تخمین شده است . . . » قیمت گوشت برای ارزاق جنگی چون دفعتاً از طرف کمیسیون از مبلغ ۰ر۳۹ فرانك به ۰ر۳۱ فرانك کسر گردید فوراً در روی کاغذ چهارده‌ملیون بودجه صرفه جوئی تصور میشد « اما - وزیر میگوید حقیقتاً یك صرفه جوئی چهارده ملیون فرانك شده است ؟ » این طور نیست بلکه تخمین نموده‌اند که شاید تخمین دیگری به حقیقت نزدیکتر باشد - عملیات آتیه آن را بما خواهد فرمانید چیزی که هست نمیتوان گفت در حقیقت یک صرفه جوئی شده است » (جلسه ۱۶ دسامبر ۱۸۷۶) .

در واقع وقتیکه به نتایج چاره ناپذیر این صرفه جوئیهای غلط دچار شده یعنی ناچار به‌تصویب اعتبارات اضافه میشوند مجاسین حقیقت این مسائل را درك مینمایند عدم رضایت آنها به اعتراض غیر موقع تفسیر میشود .

« اینها کسرهای دروغی هستند ! . این چنین ترتیباتی باید بکلی از قوانین مالیه دو رو مترول شود ! . . . » دولت در حقیقت در آخر دوره عمل ازسنا مطالبه اضافاتی نسبت به‌مخارج مقصرین جایزه به صید بحری و سایر اعتبارات تخمینی مینمود اعتبارات که پیش بینیهای ابتدائی آن در تحت مذاکره قرار داده‌شده‌ و ازمیزان مبلغ عادی کسر شده بود (جلسه ۲۵ دسامبر ۱۸۸۷) .

این اتهامات و اعتراضات بعداز موقع وقوع حاصل نمینمود چنانچه

کمیسیون‌های بودجه از ابتدا اعتبارات تخمینی را درحدود صحیحه خود گذارده بودندچنانکه کمیسیون بودجه ۱۸۹۰ جرئت بخرج‌داده‌و همینکاررا نموده‌است.

خلاصه‌سعی‌وتجسس نمودن‌درصرفه‌جوئیهای‌حقیقی‌قابل عمل در اعتبارات محدوده و رفتار برخلاف نسبت‌به صرفه‌جوئیهای گول زننده که ظاهراً اعتبارات تخمینی‌راکسر مینمایداینست تقریباًفقط قواعدیکه‌نسبت به تخمین مخارج قابل مداقه و ملاحظه است چنانکه درابتدا هم گفتیم این‌قواعد درواقع عبارت‌ازدستورالعمل‌ها و نصایح خوبی‌هستند واساس یك ترتیب قطعی و هرتبیراهما نطور که‌در مورد عایدات ممکن‌بودمحل عمل قرارداده‌شود تشکیل‌نمیدهند .

خرج در حقیقت عبارت از عملی بوده و بعدهاهم همیشه عبارت از عملی خواهد بود که کم یازیاد بدلخواه اشخاصیکه آن وجوه را مصرف مینمایند انجام‌میشود آیا هیچوقت‌شخص موفق‌میشود که‌تخمین مخارج قطعی‌یك‌معماررا بدست بیاورد ؟ آیا میتوان‌هیچوقت قبلاقیمت یك کاریکه با دست باید درست شود قطعاً معلوم نمود ؟ همینطور کمیسیون های بودجه خوب میتوانند نقشه‌های ابتدائی وقبلی‌راترسیم نمایند ولی آنها هرگز نمیتوانددولت رابه یك‌صرفه‌جوئی مجبورنمایند در صورتیکه خود دولت مایل وراغب بچنین‌عملی نباشد اقتدارپارلمانی اگرچه‌درب کیسه‌های پول را محکم‌به‌بندد معهدامیزان مخارج‌همیشه دریك دامنه وسیعی متعلق و مربوط‌به قوه مجریه‌ایست‌که‌آن‌وجوهات رابکارانداخته‌ومصرف مینماید پارلمان همیشه باید اطمینان بدولت داشته باشد :

اساس مسئله اینست‌که اطمینان و اعتمادهای خوب‌داشته‌وکارها

داشته باشد اساس مسئله این است که اطمینان و اعتماد بدستهای خود داشته و کارها به اشخاص پاکدامن واگذار شود .

ما مسبوق شدیم که چه اشخاصی بودجه را تهیه نموده و چه وقت بودجه تهیه میشود نسبت به مسئله سوم که آیا چگونه بودجه تهیه شده است ؟ قواعدی را که مربوط به تخمین عایدات و مخارج عمومی بود بنظر قارئین کرام رسانیدیم چیزیکه باقی میماند اینست که از شکل و ترتیب خود بودجه هم صحبت نمائیم راجع باینموضوع در فصول آتیه بحث خواهیم کرد .

فصل هشتم

حجم لایحه بودجه ـ مخارج و عایدات بودجه عادی

تشریح حجم لایحه بودجه •

☼ اول — مقدمه در اسباب موجبه . تألیف مقدمه اسباب موجبه بتوسط وزیر مالیه مطالب عمده ئیکه عادة در آن مقدمه ذکر میشود •

☼ ۲ — متن لایحه قانونی تقسیم لایحه به شش اصل

☼ ۳ — اصل اول راجع به بودجه معمولی • توضیح بودجه معمولی

☼ ٤ — مخارج قبل از عایدات در بودجه مملکتی نوشته میشود دلایل این تقدم مباحثه در این موضوع درسنه ۱۸٤۹ دلایل مخصوصه که برای تقدم عایدات بیان شده است

☼ ۵ — شرح مخارح که بطور فصول و به ترتیب وزارتخانه درصورت ضمیمه الف مندرج است وبه تقسیمات منطقی اهمیت اصول مخارج ودجه فرانسه

☼ ٦ — عایدات معمولی و عادی : مالیات های مستقیم غالبا ازاین ترتیب بواسطه یك قانون قبلا خارج میشود اجازه اخذمالیات مندرجه درصورت ب تخمین هر یك از منابع عایدات مندرجه در صورت ت تقسیم بندی های جدید عایداتیکه در ۱۸۸٦ بر قرار شده است مداقه و مراجعه بهر یك از قسمت ها شرح وصول عایداتیکه بتوسط ادارات مختلفه مالیه اخذمیشود راجع به بودجه های عادی ممالك خارجه در آینده مطالعه و مداقه خواهد گردید •

شکل خارجی لایحه بودجه ملکت فرانسه عبارت از یك حجم خیلی بزرگی است که عدد صفحات آن از ابتدای قرن حاضره هر ساله بی‌نهایت افزوده شده است چنانچه بمجموعه این مجلات در یك کتاب مراجعه شود صحت این مسئله ثابت و به اهمیت رو افزون آنها و بسط و از دیاد ارقامیکه در آن بودجه ها

بایستی حاصل شود پی برده میشود . در انگلستان با وجود توسعه ادارات صفحات بودجه خیالی کم فرق حاصل نموده است . همیشه بودجه عبارات از کتاب های کوچکی است که بسهولت در جیب میتوان جای داد . اما چه شخص ممکن است فکر آنرا بنماید که بودجه فرانسه را در جیب خود بگذارد ؟ بزحمت میتوان چنین توده در هم و برهم یعنی صفحات بودجه فرانسه را مطالعه و در آن تجسس مطلبی را نمود ظاهر بودجه چیزی جالب دقت ندارد بایستی در باطن مجلد مربوره نفوذ نموده و تشریح آنرا نمود . سه تقسیم عمده اساسی هیئت جامعه بودجه را تشکیل میدهد : اول مقدمه اسباب موجبه — دویم متن لایحه قانونی — سیم اسناد عمومی ضمیمه .

✫ اول ـ مقدمه ـ بیان اسباب موجبه

تالیف بیان اسباب موجبه در مقدمه بودجه چنانکه خاطر قارئین مسبوق است اساس یکی از امتیازاتی است که مربوط و متصل بمقام وزیر مالیه یعنی یکی از صفات ممیزه و تفوق او شمرده میشود پس از آنکه وزیر مالیه لوایح بودجه همکاران خود را مرکزیت داده و بودجه عمومی مملکتی را تشکیل و ترتیب میدهد دلایل مربوط به تهیه بودجه را در یك دیباچه ئیکه خود او به تنهائی تألیف مینماید بیان نموده و پس از آن مجموعه عملیات خود را به هیئت رئیسه مجلس شورای ملی پیشنهاد میدارد بیان اسباب موجبه در حقیقت بمنزله دیباچه و مقدمه لایحه بودجه است .

عموماً مطالب مختلفه ئیکه درمقدمه بودجه ذکر میشود عبارت از مسائل ذیل است .

ابتدا وزیر مالیه نظری به عواید عمومی انداخته ترقی یا تنزل

ثروت مملکتی را برطبق احصائیه ها و نظریات شخصی خود ثابت مینماید . مالیه مملکت روابط خیلی نزدیکی بامعاملات تجارتی وصنعتی ملی دارد و لازم است که در ابتدا این دو موضوع نیز مورد بحث بشود .

وزیر مالیه در درجه‌دویم اطلاعاتی ازوضعیات دوره‌های عمل قبل که هنوز لایحه قانونی تفریق‌بودجه محاسبات آنراتمام و تسویه نه‌نموده ونیز راجع به‌دوره‌عمل حاضره بیان‌مینماید .

پس از آن مراجعه بحالت و وضع خزانه مملکت نموده رقم استقراض جاری میزان عملیات خزانه و معاملات دوائر مختلفه را نیز از نظر گذرانیده و همچنین وسائل مختلفه خزانه داری که برای اطمینان ازاجرا واعمال‌صحیح عایدات ومخارج درنظر گرفته شده‌است توضیح میدهد .

همینکه از این اصول مقدماتی خلاص شود وزیر مالیه داخل‌در جزئیات پیش بینی‌های دوره عمل آینده میگردد : این موضوع نقطه اساسی و وسیع ترین و مهمترین کارهای او است ما اینموضوع‌رابزودی تعقیب نموده و در فصل سابق نیز قبلا راجع به مطلب تخمین صحیح عایدات و مخارج بحث گردید موازنه آخری بودجه نتیجه حساب های وزیر مالیه است و بر حسب اوضاع حاضره وزیر تعیین مصرف فاضل عایدات را نموده یا برعکس وسائلی را برای پرنمودن کسر بودجه که جدوجهد های وزیر قادر به‌رفع آن‌نبوده است بیان‌میدارد .

بالاخره تقریباً همیشه برای تکمیل‌قوانین مالیه‌بودجه یك‌ترتیبات علاوه و اضافهٔ سفارش و تأکیده شده است هیچ قانونی بوزیر مالیه امر و دستور نداده است که این تقسیمات را مرعی ومنظور دارد ولی‌عادةو

غالباً بواسطه قوای طبیعی خود مقدمه بودجه بیان علل این مطالب را با همین ترتیب یا ترتیب دیگری شامل است .

* - ۲ - متن لایحه قانون مالیه

بیان مقدمه دراسباب موجبه طبعاً به متن لایحه قانون بودجه منتهی میشود که آن مقدمه قبول آنرا پیشنهاد نموده است « لایحه قانون تعیین کننده بودجه عمومی مخارج و عایدات دورهٔ عمل » .

این متن بودجه مثل متن قوانین ترتیب داده شده و مرکب از (اصول) ومواد است .

اصول عبارت از تقسیمات عمده بودجه وهر اصل نیز دارای یکعده کم وزیادی ازمواد است . تااین سنوات اخیره موادا وایج قانونی بودجه به شش اصل ذیل منقسم میشده است .

اصل اول بودجه معمولی

« دویم - بودجه مخارج از منابع عایدات فوق العاده

« سوم - بودجه مخارج ازمنابع عایدات مخصوصه

« چهارم - بودجه های ضمیمه که برای رعایت ترتیب به بودجه عمومی متصل میشود .

اصل پنجم . شعب مخصوصه خزانه

اصل ششم - وسایل ادارات یامشاغل و ترتیمات مختلفه

پس از حذف و الغای بودجه از منابع عایدات فوق العاده قوانین مالیه از ۱۸۹۱ و ۱۸۹۲ ذکری از این موضوع ننموده وفقط شامل پنج اصل است .

* - ۳- بودجه معمولی و توضیح آن

چنانکه قبلا هم مطلب را گفته‌ایم: اصل اول که عبارت از بودجه معمولی است فقط شامل ادارات و مشاغلی است که مربوط به اوضاع طبیعی و عادی مملکت است.

پس قاعده بودجه معمولی باید فقط بودجه اموری باشد که در مملکت وجود داشته زیرا بنظر این مسئله قبول شدنی نیست که دولت غیر از اموری که عادة مربوط باو است به کار های دیگری نیز که خارج از صلاحیت او می باشد دخالت نموده و انجام آنها را نیز عهده گیرد در حقیقت اغلبی از ممالك نیز غیر از بودجه معمولی بودجه دیگری را نشناخته و در فرانسه هم بودجه‌های فوق‌العاده ضمیمه و از منافع عایدات مخصوصه عبارت از مطالب غیرلازم بوده و باعث امور اضافه وغیرضروری شده‌اند.

اما این مطلب را اشکال خواهند نمود که آیا ممکن است صحیحاً فهرست و مجموعهٔ اموریکه داخل در صلاحیت ووظایف طبیعی وعادی دولت است تعیین نموده وبرطبق اصول مذکوره در فوق بودجه معمولی را ترتیب داد؟ خوشبختانه مسئله را اینطور ایراد ننموده‌اند و الا غیر قابل حل میگردید زیراکه هیچ ترتیبی ممکن نیست بیك طرز قطعی اختلافات و اشکالاتی که در موضوع صلاحیت ووظایف عادی دولت شده است قطع وفصل نماید پس بطور سهل و ساده میتوان گفت امورعمومی که از طرف خود تهیه کنندگان بودجه قابل قبول بوده و ممکن باشد که داخل در وظایف و صلاحیت عادی دولت بشود در بودجه معمولی

مرتب گردیده و تنظیم میشود چنانچه مسئله همینطور محدود شود این قاعده بنظر اسباب اشکالاتی نگردیده و ما را بلا فاصله به متن توضیح ذیل سوق میدهد: « بودجه معمولی تعیین انجام خدماتی را می نماید که داخل در صلاحیت و وظایف عادی دولت است » .

اینست موضوعی که بودجه معمولی باید دارابوده ودرخیال تهیه کنندگان بودجه در فرانسه نیز وجوددارد .

در موقعی که در سنه ۱۸۶۲ بودجه فوق العاده از بودجه معمولی جدا شده مخبر کمیسیون مجلس نمایندگان ملی توضیح بودجه معمولی رااینطورداد :

« اعتبارات بودجه معمولی بایستی تهیه خدمات اجباری ودائمی را نموده پرداخت قرض و اجرای قوانین و عدالت دریافت عایدات ودفاع مملکت را تأمین نماید» (راپرت کمیسیون بودجه راجع به بودجه ۱۸۶۳ ۳ ژوئن ۱۸۶۲) کلمات « خدمات و مشاغل اجباری و دائمی » که از طرف مخبر کمیسیون در ۱۸۶۲ گفته شده است و پس از آن هم اغلب تکرار شده تقریباً بمعنای کلمات « صلاحیت و وظایف عادی مملکت » هستند .

۴ - تقدم مخارج نسبت به عایدات در بودجه مملکتی . مباحثه در سنه ۱۸۴۹

سابقا قانون مالیه یك اصل مخصوصی برای مخارج و یک اصل دیگری نیز برای عایدات در بودجه معمولی تخصیص مینمود از سنه

۱۸۸۹ هیئت جامعه مواد بودجه معمولی در تحت یک اصل واقع و فقط پاراگرافهائی مخارج را از عایدات تجزیه نموده امروزه نیز مثل سابق مخارج در ابتدا نوشته شده و عایدات در قسمت دویم شرح داده میشود .

این تقدم مخارج یکی از اصول اساسی محاسبات عمومی است که از ابتدا دلایل وجهات آن نیز لازم است تجسس شود . بچه جهت دولت ابتدا شروع از تخمین مخارج خود نموده در صورتی‌که اشخاص برعکس این ترتیب رفتار مینمایند یك پدر خانواده در حقیقت ابتدا منافع خود را تعیین نموده وفقط پس از تعیین عواید مصارف آنرا معلوم میدارد اگرغیر از این ترتیب بنماید خود را بخطر کسرعمل انداخته‌یا اینکه‌سرمایه‌خود رامصرف مینماید .

مملکت نیز چنانچه فقط از منافع املاك و خالصه جات خود زندگانی می‌نمود ممکن بود همین ترتیب را معمول دارد ولی از مدت زمانی عایدی خالصه جات خصوصاً در فرانسه قسمت مختصری از بودجه را تشکیل داده زیرا مالیات ها تقریباً محل کلیه مخارج را تأمین مینماید .

بعلاوه از مالیات‌هایک مبلغ ثابتی بطور قطع‌بدولت عاید نمیگردد بلکه آنچه لازم‌بشود تا حدی که برای‌مالیات دهندگان امکان داشته باشد نسبت به مخارج مملکتی از اینطریق تهیه وجه مینمایند در این صورت نمیتوان‌ابتداشروع از میزان مبلغ مالیات‌ها نمود زیراالین‌میزان غیر محدود و مربوط‌بمیل و اراده‌دولت است . دولت از جیب سایرین اخذ وجه مینماید درصورتیکه برای‌اشخاص چنین ترتیبی مقدورنیست این حق و امتیاز دولت را مجبور مینماید که ابتدا مبلغی را که لازم

دارد تعیین نموده تا اینکه پس از اطلاع از احتیاجات آن فدا کاری را
را که از ملت بالاخره تقاضا و مطالبه خواهد نمود قطعاً معلوم نماید
« مخارج است که سبب تعیین و میزان و تصدیق و تثبیت عایدات
میشود » (بیان مسیو Passy وزیر مالیه در ژانویه ۱۸٤۹ در
مجلس ملی) .

در این جلسه ۳۱ ژانویه ۱۸٤۹ مطلبی که مفصلا مورد بحث
گردید مخالفین اصلی که ازطرف وزیر مالیه اتخاذ شده‌بود دلائل ذیل
رابیان مینمودند « مسیو Billut »میگفت : من‌تقاضا میکنم که‌بطور
استثناء نسبت به عایدات میزان معینی را در حدود امکان درمقابل
مجلس و دولت بگذارند برای اینکه این میزان معین‌لزوماً تأثیرخود
را در مذاکرات راجع به‌مخارج نماید » بااین‌طرز اعضاء مخالف در
مجلس درسنه ۱۸٤۹ مدعی بودند که یک حد امکان پذیری
نسبت به عوارض و مالیاتها موجود و آن‌حد بمیزان خود رسیده بلکه
از مأخذهم گذشته و اضافه تر شده است موافق عقیده آنها می‌بایستی
ابتدا بودجه عایدات را جداگانه مداقه و مراجعه نموده تا این که
مالیات دهندگان از سنگینی باریکه مالیات اضافه بر طاقت آنها خلاص
شوند . همین که بودجه عایدات بمیزان صحیح و حقیقی مقرر گردید
وزراء ممکن‌است صرفه‌جوئی های کافی برای حفظ موازنه جمع‌وخرج
بودجه بنمایند .

«وزیر مالیه مامور خواهد بود که بودجه مخارج را به تناسب
بودجه عایدات مرتب نماید » این بود متن پیشنهادی که از طرف
مسیو Billaut و مسیو Stourm مدافعه‌شده ومسیو Passy مخالفت
می‌نماید .

این فلسفه که قسمت عمده مبنی برنظر سیاسی است یک تصور غلط است زیرا حدی نسبت به مالیات نمیتوان گذارد و اگر ممکن شود حدی تصور نمود بقدری آن حد دور است که هیچکس نمیتواند آنرا تعیین نماید.

دنباله تاریخ مالیه فرانسه بخوبی این مسئله را ثابت نموده است که یک ملیارد و نیم تخمیناً بودجه ۱۸۴۹ اساس یک سد غیر قابل عبور را تشکیل نمیداده است چون که حد اکثری در مالیاتها معلوم نیست پس بایستی یک قاعده دیگری خارج از آنها تجسس نمود و آن عبارت از مخارج است یعنی احتیاجات عمومی است که فقط باعث تعیین میزان مالیات میشود دولت ابتدا وجوهاتی که برای او لازم است معین و محدود نموده مالیات دهندگان آن وجه را خواهند پرداخت.

ما نیز بطوریکه درلایحه بودجه مندرج است ابتدا از مخارج شروع مینمائیم.

* - ۵ - شرح مخارج مندرجه در بودجه معمولی

هر خرجی متعلق بیک وزارتخانه است مخارجی بدون وزارتخانه وجود ندارد وزیر بودن کم یا بیش مأمور خرج بودن است ده یازده یا دوازده وزارت خانه موافق سنوات درمابین خود تمام مخارج بودجه مملکتی را تقسیم مینمایند سهم مخارج هریک از وزارت خانه ها در یک صورت A معین شده و ضمیمه ماده اول لایحه قانونی میشود که آن لایحه قانون بعلاوه سهم هروزارت خانه را بقسمتهای کوچکتری تقسیم مینماید و اسم آن تقسیمات را فصول میگذارند ما بزودی مطالعه خواهیم نمود که تخصیصات آراء بودجه چگونه نسبت به فصول اجرا

می شود.

همان ماده اول در متن خود درجه بندی دیگری رانموده ودر آن درجه بندی مخارج با یک ترتیب خلاصه‌تر و موجه تری به پنج اصل ذیل منقسم میشود:

اول دیون عمومی

دویم - اقتدارات عمومی

سوم - ادارات عمومی وزارت خانه‌ها

چهارم مخارج اداره و مخارج وصول و مصارف بهره برداری تحصیل عوایدعمومی.

پنجم - استرداد وجوه لاوصولی و جایزه

این پنج قسمتی که بطور خلاصه ازنظر گذرانده‌یم از نقطه نظر با یکدیگر اختلاف دارند.

دیون عمومیه و ادارات عمومی وزارت خانه‌ها اهمیت درجه اولی را دارا بوده و با یکدیگر تقریباً کلیه بودجه را تشکیل می دهند.

سه قسم قروض مملکتی در تحت اسم دیون عمومیه مندرج است:

(۱) استقراض ثابته دائمی یعنی منافع سه درصد و چهارو نیم درصد

(۲) استقراض موقتی بموعد معین یاسالیانه که شامل نفع ۳ درصد بطور استهلاک اسل و فرع سهام قرضه سهام تعهدی و اسنادخزانه بموعده‌های کم یا زیاد و قروض به شرکت‌های مختلفه که سالیانه قسمتی از اسل وفرع آن داده میشود.

(۳) استقراض مادام الحیوه که حقوق تقاعدی مأمور نظامی و غیر

نظامی قسمت عمده آنرا تشکیل میدهند جمع این سه قسمت ازدیون عمومه بالغ به ۲۸٤۰۰۰۰۰۰ فرانك است .

ادارات عمومی وزارتخانه ها که در لایحه بودجه ۱۸۹۲ بمبلغ يك ميليارد و ٥٥٦ مليليون نوشته شده بود عبارت از مشاغلی است که چرخ ماشین سنگینی را که نام او دولت است بکار میاندازند دولت حقیقة وظایف و تکالیف خود را انجام نمیدهد مگر بوسیله این يك ميليارد و نيم اعتبار تمام تقسیمات دیگر بودجه راجع به نگاهداری خود آن قسمت ها یا پرداخت مخارج گذشته است .

مخارج اداره وصول پس از آن قسمت شامل درجه اهمیت میشود چنانکه گفتیم این مخارج مربوط به نگاهداری و اداره است که مالیات ها بخودی خود و به تنهائی وصول نشده و بایستی آنرا ازجیب مالیات دهندگان بیرون آورده و به صندوق های خزانه مملکت وارد نمود این مخارج که بطور مواجب و مدد معاش های مختلفه بیش از یکصد و پانزده مليون لازم دارد به تناسب عایداتیکه داخل خزانه میشود عبارت از چهار در صد تخميناً خواهد بود در درجه سوم وجوهیکه باید استرداد شود قرار میگیرد : لاوصولی ها و جایزه ها که بمیزان ۲۱۰۳۵۰۰۰ بالغ است این مخارجی است که مرتباً وقوع حاصل نموده و یا اینکه از وصول مالیات ها کسر عمل حاصل میشود . مثلا بعضی عوارض غیر مستقیم برخلاف قاعده دریافت شده آن مبلغ را خواه موقتاً خواه پس از مجاکمه صاحب مطلب که باو ظلم شده است استرداد مینمایند بعضی ازمالیات ها لاوصول میماند بدون اینکه خطائی ازطرف تحصیلدار و مأمور مالیه شده باشد خزانه آن ضررا ناچار است متحمل شود بعضی ازمحصولات که قبلا عوارضی از آن دریافت شده و بعد ازمملکت بخارج فرستاده میشود میزان حقوقیکه قبلا گرفته شده درموقع خروج

باو استرداد میشود Drowbact نسبت به محصولات‌دیگری فقط‌برای خروج از مملکت جایزه هائی داده میشود (از قرار معلوم جایزه خروج فقط درباره ماهی‌هائیکه روغن آن گرفته میشود داده میشود) یا اینکه دولت باشخاصیکه محق هستند از وجوهیکه داخل صندوق خزانه بحساب آنها شده است مبلغی استرداد مینمایند (ازقبیل‌وجوه جرائم قاچاق که تماماً داخل صندوق دولت شده و پس از آن مطابق نظامنامه ها باشخاص مربوطه سهم داده میشود) .

بالاخره ۱۳۰۹٤۰۰۰ فرانك به اقتدارات عمومی تخصیص داده شده است این مخارج عبارت از حقوق و مدد معاش رئیس جمهوری اعضاء مجلس سنا و نمایندگان ملی و مخارج تأسیسات عمده دولتی است و از این محل است که جمهوریت صرفه جوئی و اقتصاد بودجه درباری را نموده است .

پنج‌قسمتیکه باین ترتیب در متن ماده اول لایحه بودجه‌مندرج و عبارت از مخارج بودجه معمولی است جمع آن به میزان ۳۲۱۷۸۲۵۵۲۵ فرانك بالغ است .

* ٦ - شرح عایدات مندرجه در بودجه معمولی

مابین عایدات درلایحه عمومی بودجه نبودن مالیات‌های‌مستقیم در اولین نظر ثابت میشود در حقیقت چون مالیاتهای مستقیم‌نمیتوانند تأخیرات عادی که راجع به رأی دادن قانون مالیه معمول است‌متحمل شوند مثل اشخاصی‌محول‌قبلا راه‌خود راپیموده وعبور نموده‌اند‌مثلا نسبت به سنه ۱۸۹۱ چنانچه مالیات های مستقیم میبایستی تا ۲٦ دسامبر ۱۸۹۰ تاریخ رأی قانون عمومی بودجه انتظار بکشند . وصول آن

مالیات‌ها بموقع عمل اجرا گذارده نمیشد مگر چهار یا پنج ماه بعد از
اول ژانویه حقیقة یك چنین مدت مهلتی اولا برای انجمن های ایالتی
و ویالتی لازم است تا اینکه سهام این مالیات ها را تقسیم و همچنین نیز
برای مأمورین مالیات های مزبوره تا اینکه جزء جمع های خود را
تکمیل نمایند باین مناسبت پارلمان خود را مجبور میبینند که اقلا
در ماه ژویه مالیات های مستقیم را بوسیلهٔ یك قانون مخصوصی تصویب
نموده و از لایحه عمومی بودجه جدا نمایند و باین جهت است که در
هیئت جامعه عایدات که فعلا در آن موضوع بحث خواهیم نمود مالیات
های مستقیم منظور نیست .

دریافت مالیات ها و عواید عمومی به یك ترتیب و طرز کلی
مطابق متن ذیل لایحه قانونی اجازه داده میشود : « برای سنه ...
مطابق قوانین موجوده نسبت بمنافع مملکتی دریافت (عوارض و مالیات
های مختلفه فواید و عوایدیکه در صورت ضمیمه قانون حاضره است
مداومت خواهد گردید »

اینصورت اولیکه قانون مالیه بآن رجوع مینماید عبارت از
فهرست تمام عایداتی‌است که برای دولت وصول میشود بدون اینکه جمع
آن معلوم یا یك رقم تخمینی در آن نوشته شده باشد و فقط صورت
ساده از اسامی مختلفه وجوه دریافت شدنی‌است و برای اینصورت تاریخ
قوانین اصلی فقط تعیین شده‌است چنانچه اسامی وجوهات وصولی مالیات
های مستقیم را حساب نمائیم (اسامی که درقانون قبل راجع بخود آن
مالیات ها مخصوصاً مندرج است) عده اجازه هائیکه نسبت به عایدات
داده میشود متجاوز یکصد و هشتاد عدد است هر نوع مالیات و عوارضی
اسماً به رأی پارلمان واگذار میشود و خارج از این فهرست دریافت هر

وجهی برخلاف قانون است .

از این موضوع است که حقوق نمایندگان مملکت نسبت به تصویب و تصدیق مالیات ثابت شده است اما اجازه‌های دریافت فقط بطور تعیین اسامی کافی از انجام مقصود نیست چنانکه در فصل هفتم اسرار فوق‌العاده در تعیین تخمینات صحیحه نموده‌ایم و پس از ماده یك یا مادۀ دیگری از لایحه قانونی مالیه ارقام تخمینی را به فهرست اسامی قبل علاوه مینماید : « طرق و وسایل عادی قابل عمل نسبت به‌مخارج معمولی بودجه دوره عمل ۱۸۹۲ مطابق صورت ضمیمه قانون حاضر تخمین شده و جمع آن بمبلغ ۳۲۱۸٤۰٤۱۳۳ فرانك بالغ است

بنا بر این صورت ضمیمه ئیکه ماده مزبوره اشاره‌مینماید یك به یك سیاهه عواید عمومی را شرح داده و تخمین هر یك از آنهارا معلوم نموده و بالاخره به جمع کل بودجه عایدات منتهی میگردد طبقه بندی ذیل در آن صورت قبول شده است :

* اول - مالیات های مستقیم .
* دوم - مالیات های غیر مستقیم .
* سوم - منافع انحصارات و کارهای صنعتی متعلق به دولت .
* چهارم - محصول و عواید خالصه جات دولتی .
* پنجم فوائد مختلفه بودجه .
* ششم - منابع عایدی استثنائی یا فوق العاده .
* هفتم - عایدات از نقطه نظر ترتیب و نظامات .

مالیات های مستقیم که در ابتدای صورت منظور است شامل مالیات های اراضی در و پنجره سرانه و اثاثیه و مالیات های اصناف و

عوارضیکه شبیه به مالیات های مستقیم است (از قبیل مالیات ازعواید موقوفات معادن و بیلیارد (یك نوع بازی است) کالسکه ها اسب و غیره) فواید این مالیات ها که ٤٧٢ ملیون است عبارت از وجوهات عمومی است که متعلق به احتیاجات دولتی است صدی چند های اضافه (Les centimes additinoncls) که برای ایالات و ولایات تخصیص داده شده است در بودجه منافع مخصوصه عایدات قدری بعد مطالعه خواهد گردید

مالیات ها و عواید غیر مستقیم چهار مقابل مالیات های مستقیم است وصول مالیات ها مربوط به سه اداره بزرك مالیهٔ است : اداره ثبت اسناد و تمبر ـ اداره گمرکات و اداره مالیات‌های غیر مستقیم «منافع انحصارات و کارهای صنعتی » که برای اولین دفعه در سنه ۱۸۸۷ از عواید غیرمستقیم مجزی گردید « شکل یك مالیاتی‌را دا را نیستند این منافع عبارت از قیمت مال التجاره فروخته شده یامزدیك خدمت انجام شده ایست » (بیان مقدمه در ۱٦ مارس ۱۸۸٦) مال التجاره هائیکه در اینجا دکر شده مقصود از توتون باروت و کبریت وخدمات انجام شده شامل حمل و نقل کاغذ ها و مخابره تلگرافات است منافع خرج در رفته آنها بمیزان ٦١٩٥٢٣٠٠٠ فرانك میرسید .

محصول و عواید خالصه جات دولتی بیش ازمبلغ ٤٤٧١٤٠٠٠ فرانك نبوده و از این میزان ۲۷ ملیون متعلق به عواید جنگلها است بقیه مخصوصاً از فروش اشیاء اثاثیه منافع املاك متعلق بدولت وبعضی نقل و انتقالات اراضی و خانه است .

در قسمت عواید متفرقه بودجه (۲٦٠٣٠٠٠٠ فرانك) یك عده زیادی از منافع کوچکی است که سزاوار طبقه بندی مخصوصی

نیست از آن قبیل هستند عوارضیکه از اختراعات انحصاری اخذمیشود منافعیکه از صندوق امانات حاصل میشود قیمت کارهائیکه‌مقصرین‌در محبس خانه ها انجام مینمایند مخارج نظارت و مواظبت راه های‌آهن که کمپانی ها استرداد مینمایندمیزان خرج در رفته فروش‌مطبوعاتی که دولت تهیه مینماید قیمت علامت های امتیازات زراعتی و غیره .

ما از منابع عایدات استثنائی « یا فوق العاده » صحبتی نخواهیم نمود در سنه ۱۸۸۹ این عایدات دارای اهمیت مخصوصی بودند «۱۳۲۸۶۰۰۰۰ فرانک » و جهت آن مربوط به عایدات علاوه از مأخذی بود که از محل نمایشگاه عمومی پیش بینی شده بود در سنه ۱۸۹۰ عایدات مزبوره ۷۶۰۰۰۰ فرانک تنزل‌نمود درصورتیکه‌برای سنه ۱۸۹۱ بواسطه بقیه وجه استقراض که‌بودجه باین قسمت مربوط نموده بودعایدات فوق‌العاده به ۲۷۱۷۵۰۰۰ فرانک بالغ گردید در سنه ۱۸۹۲ میزان این قسمت بمبلغ ۱۱٤٥۰۰۰۰ فرانک رسیده و این مبلغ از تفریق محاسبات صندوق تخصیصات قشونی عاید گردید .

بالاخره عایدات (ترتیبی) (Recette d'ordre) (۶۰۶۰۹۰۰۰ فرانک (تشکیل یک‌قسمت هفتمی را میدهدکه مثل قسمت انحصارات بواسطه لایحه بودجه ۱۸۸۷ جدیدا تاسیس شده‌است این عایدات تا بآن موقع جزء عواید متفرقه بودجه منظور ولو اینکه بکلی ازهم متفاوت و مشخص بوده‌اند . عایدات مذکوره در این‌قسمت درحقیقت‌عایداتی‌هستند که از مخارج‌مربوطه‌بآن‌حاصل‌و غالباً جمع و خرج آن الیتا موازنه حاصل نموده یا یك قسمت‌ازعایدات بمصرف مخارج میرسد .

در موقعی که یك قسمت از عایدات بمصرف مخارج می رسد

عایدات Recettes d'ordres باین عنوان نوشته میشود :
Recettesen attenuation de depenses (عایدات بمنظور تقلیل و تخفیف مخارج بیان مقدمه بودجه ۱۸۸۷ این موضوع را چنین توضیح میدهد :

«عایداتیکه رابطه مخصوصی بامخارجی دارد که آن مخارج بایستی تماماً در بودجه منظور شود بجز آن قسمت از عایداتیکه برای تعدیل و تخفیف آنها تخصیص داده شده است» .

در موقعی که مخارج کاملا با عایدات موازنه حاصل مینماید آنوقت آن عایدات ترتیبی بهمان معنی حقیقی خودش است یعنی عایداتی که صحیحاً و مرتباً با مخارج مربوط بخود او موازنه حاصل نموده و بطور غیر مستقیم بمالیه مملکت نفع میرساند و ممکن است از بودجه نیز حذف شود بدون اینکه بموازنه بودجه خللی برساند) (بیان مقدمه در اسباب موجبه ۱۶ مارس ۱۸۸۶)

اینست هیئت جامعه عایدات بودجه معمولی) .

بطور خلاصه بودجه معمولی از نظر تشکیل مادی بدواً از وزارت خانه و بطور فصول در یك جدول ضمیمهٔ شرح داده شده و پس از آن بطور تقسیمات منطقی در متن همان ماده اول قانون مالیه توضیح مخارج را مینمایند .

نسبت به عایدات در جدول اول اسامی مالیات ها نوشته شده و در جدول دویم ارقام تخمینی آن مرقوم میگردد .

ما در اینجا از ترکیب و ترتیب بودجه های خارجی مباحثه نمی نمائیم توضیحات لازمه از تقسیمات مهم و جمع های آنها را در فصل یازدهم خواهیم داد و رجوع بآن فصل کفایت از موضوع را خواهد نمود .

فصل نهم

بودجه های فوق‌العاده

☆ اول — تاریخ بودجه های فوق‌العاده در فرانسه :

اصول قدیمه

دوره انقلاب

دوره امپراطوریت

در دوره تجدد Restauration بودجه های فوق‌العاده وجود نداشت در صورتیکه موانع و وضعیات مخصوصه سبب انعاش از وجود آنها هم میگردید، تشبثات برای بودجه فوق‌العاده در سنه ۱۸۲۳ بنام بودجه های ضمیمه • بودجه فوق‌العاده که در سنه ۱۸۳۷ تشکیل یافت

قوانین ۱۸٤۱ و ۱۸٤۲

بودجه های فوق العاده در موقع جنگ های کریمه و ایطالیا ظاهرنگردید این بودجه های فوق‌العاده در محاسبات ۱۸٦۸ ما تولید گردیده و تا سنه ۱۸۷۰ وجود داشت از سنه ۱۸۷۰ — ۱۸۷۱ دو تفریق محاسبات پی در پی • بسط بی نهایت این تأسیسات و این تشکیلات کم کم محدود گردید »

توضیح بودجه فوق‌العاده مطابق دلایل تاریخی

• دویم — منابع و مضار بودجه های فوق‌العاده بوجه های مزبوره شامل مخارج لازمه اختیاری و افراط و تفریطی میشوند مخارج لازمه سبب تشکیل اجباری یك بودجه فوق‌العاده نمیگردند •

صفت اختیاری آن خیلی حقیقی است تنزل ارقام بودجه های فوق‌العاده دلیل این مطلب هستند •

مخارج افراطی و تفریطی نتیجه اجباری تأسیس بودجه فوق العاده است؛ این مخارج بودجه هارا خراب نموده نظم و ترتیب و اقتصاد را از میان میبرد شکایت هائیکه از این بابت تولید میشود حذف و الغاء بودجه های فوق العاده

* سوم — در ممالك خارجه انگلستان ـ آلمان ـ اطریش و مجارستان باستثنای بلژیك یکی بودن بودجه ها را محترم شمرده اند •

* ـ اول ـ تاریخ بودجه های فوق العاده

بودجه معمولی خوشبختی است زیرا تاریخی ندارد بودجه معمولی همیشه وجود داشته و در حقیقت بودجه قانونی بوده و خواهد بود ارقام چنین بودجهٔ تغییر و تبدیل یافته ولی اساس آن از ابتدای ایجاد محاسبات بوده است بودجه فوق العاده بر خلاف همیشه فواصلی حاصل نموده و مثل شخص غاصب گاهی بر سر قدرت می آید و دائمی وجود نداشته است.

معهذا در دورهٔ اصول قدیمه میتوان گفت بطور دائمی بودجه فوق العاده معمول بوده است تاسنه ۱۸۷۹ امور فوق العاده همیشه بامور معمولی مقدم بوده اند اما چنان که سابقاً این مسئله را تکرار نموده و در آن تاریخ قواعد و قوانین بودجه وجود نداشته و فعلا مجدداً ثبوت عدم وجود قوانین مزبوره زیادی و خارج از موضوع است.

دوره Revo lution انقلاب تقریباً فقط از عواید فوق العاده زندگانی نموده است ما در کتاب دیگری آنقدر که ممکن بوده است محاسبه ملیاردها که در دورهٔ انقلاب خارج از عواید مالیاتها بمصرف رسیده است ارائه داده ایم این وجوه خواه از صدور و نشر اوراق بها دار

نقدی (مثل بانک‌نوت) و اسناد خزانه خواه از فروش املاک طبقهٔ کشیشها علاقه‌جات سلطنتی مهاجرین و مقصرین خواه از آب نمودن زنگهای بزرگ و فروش اثاثیه کلیساوغیره‌بوده است .

برای کشف اصل بودجه های فوق‌العاده حالیه بایستی از ازمنهٔ بی ترتیب خارج شده و از ابتدای قرن حاضره مبداء آن را اتخاذ نموده .

دردوره کنسولاودورهٔامپراطوریت‌محاسبات رسمی بودجه های فوق‌العاده را نشناخت قانون مالیه که هر ساله به هیئت مقننه پیشنهاد میگردید دارای یک ترتیب واحدی بود که غیر قابل تنقید است اما خارج از محاسبات رسمی یك بودجه فوق‌العاده مخفی بزرگی که بتوسط شخص ناپلیون اداره میگردید بنام عواید خالصه‌جات فوق‌العاده وجودداشت .

عوایدرخالصه‌جات‌فوق‌العاده که از فتح و فیروزی سرمایه‌خودرا میگرفت عبارت ازوجوهاتی بود که به‌ملل مغلوبه تحمیل و مالیاتهائی بود که از ممالك اشغال شده بواسطه قشون فرانسه اخذ و منافع و خالصه‌جاتیکه خارج از مملکت فرانسه واقع و متعلق بامپراطوریت‌بود دریافت میگردید بوسیله‌این مملکتها ناپلیون‌سردارها و سربازهای‌خود خود را حقوق میداده و یك خزانه جنگی در سرداب های قصر Tuileries تأسیس نموده و بعنوان قرض از وجوهات آزاد خود به خزانه عمومی و منابع مملکتی نیز کمك مینمود این تاریخ عواید و خالصه‌جات‌فوق‌العاده Domaines extraordinaire که‌ممکن‌است یك روزی موقع شرح و بسط دادن‌آن‌را هم‌داشته باشیم درمباحثه‌حالیه ما تصادفاً وارد گردید این‌یك بودجه مخفی است در نظامنامهٔ ۳۰ژانویه

۱۸۱۰ که برای اولین دفعه از عواید فوق‌العاده مذاکره بمیان آمده مطلب بهمینقدر محدود شده است : « ماده ۲۱ امپراطور دارای عواید فوق‌العاده است» درصورتیکه امپراطور دارای عواید است محقق است که اینموضوع ازقواعد محاسبات عمومی خارج است .

دوره تجدد رستوراسیون ایجاد اقتدار و ترتیب مالیه‌را درفرانسه نمود درحقیقت درآن موقع بودجه فوق‌العاده نبود اگرچه مخارج دورهٔ قبل از ۱۸۱٤ و ۱۸۱٦ (پرداخت خسارت جنك مخارج قشون که مملکت را اشغال نموده بود تأدیه قروض عقب افتاده‌وغیره) حالت یك بودجه فوق‌العاده‌ئی را داشتند معهذا این مخارج هرقدر فوق‌العاده که بنظر میآمد تقریباً همیشه مرتباً مقام خود را در بودجه معمولی دارا بودند مصادر امور فقط خود را بآن راضی نموده که مخارج را در دو ستون از یك دیگر بعنوان مخارج دائمی و مخارج موقتی مجزی نموده و در این مسئله دقیق بودند که هر دو ستون را بالاخره در یك نقطه جمع بندی نموده و جمع کل بودجه مملکتی را معلوم دارند .

در سنه ۱۸۲۳ در موقعیکه یك اعتبار فوق‌العاده یکصدملیون از ابتدای سال برای مخارج جنك بااسپانیول رأی داده شد همین ترتیب معمول گردید درمعنی مخارج این قشون کشی به ۲۰۳۷٤٦۰۰۰ فرانك بالغ گردید و اضافه خارج از یکصد ملیون اولی بوسیله قرض ادا گردید اگرچه موقع طوری بود که اوضاع حاضره اجازه ایجاد یک بودجه فوق‌العاده‌ئی را میداد ولی مخارج جنك اسپانیول هیچوقت در یک بودجه جداگانه منظور نشد این مخارج در بودجه عمومی داخل گردید .

قوانین تفریق بودجه هر دوره عمل پس از آن که اعتبارات اولیه و اضافه راجع باین جنگرا خلاصه و جمع آوری مینمود تمام آن مخارج را درجمع کل مخارج بودجه عمومی منظور مینمود .

در سنه ۱۸۲۷ - ۱۸۲۹ و ۱۸۳۰ حکومت دوره تجدد رستوراسیون بالاخره لازم دانست که بوسیله منابع عایدات فوق العاده مختلفه مخارج تجهیزات و موضوع مربوط به شرق و قشون کشی Marée الجزایر راتدارك و تأمین نماید بلاشبهه درآن موقع یك قسمت مخصوصی باین عنوان در بودجه معمولی ایجاد گردید :

« مخارج خدمات و مشاغل فوق العاده از بابت وجوه مخصوصه هشتاد ملیون فرانك که بواسطه قانون ۱۹ ژوئن ۱۸۲۸ برقرار شده است درآنجا معلوم است امتحانی ازطرز تخصیص شده امابدون اینکه تأسیس یك بودجه فوق العاده شده باشد پس بودجه عمومی باوجود تقسیمات جزئی که درداخله آن شده بود مثل سابق عبارت ازیك جمع واحدی راجع به کلیه مخارج مملکتی بود »

در دورهٔ حکومت ژولیه بودجه‌های فوق العاده پیش تشکیل یافت قانون ۲۷ ژوئن ۱۸۳۳ در موقع نوشتن پروگرام « امورات فوائد عامه که باید مداومت شده یا جدیداً شروع شود » برای انجام این پروگرام طرز بودجه‌های ضمیمه را ایجاد نمود هر ساله یك ماده مخصوصی از قانون مالیه خارج از ارقام بودجه عمومی بعنوان بودجه های ضمیمه بطور مشخص مبلغ مربوط بامور مهمه فوائد عامه را معین مینمود اعتباراتی که این مرتبه میزان خودرا جدا گانه داشته و هیچ جمع دیگری مبلغ این اعتبارات را بمیزان کل بودجه عمومی الحاق نمینمود خلاصه

میداد در ترتیبات جدیده دیگر وجود نداشت این اولین نمونه بودجه فوق‌العاده بود که به‌معنی‌حقیقی آن‌تأسیس گردید لازم است در این موضوع قدری تأمل نموده تا اوصاف آن‌را کاملا تدقیق نمائیم.

همینکه مخارج یا عایدات فوق‌العاده باشند کفایت برای ایجاد یك بودجه فوق‌العاده نمینماید زیرا درصورتی که همین‌عایدات‌ومخارج مخلوط و درجزء جمع کل بودجه‌عمومی بیاید دیگر بودجه‌فوق‌العاده وجود خارجی نخواهد داشت در حقیقت بودجه فوق‌العاده سزاواردارا بودن چنین اسمی نیست مگر در حالتی که ازبودجه عمومی جداومجزا باشد جدا بودن و جمع بندی علیحده باعث و سبب وجودحقیقی‌بودجه فوق‌العاده است و بهمین مناسبت و جهت ایراد هائی نسبت باین ترتیب نموده اند که ما بزودی شرح آن را خواهیم داد فعلا ما نظری جز بیان تاریخ آن نداشتیم تا این که خود را بمطلب نزدیک نمائیم زیرا بودجه های فوق‌العاده تازه خود را داخل در جریان امور مالیه مینماید.

عموماً هم حتی تشبثات سنه ۱۸۳۳ را کنار گذارده تا این که حقیقت اصل و ایجاد بودجه فوق را بقانون ۱۷ مه ۱۸۳۷ نسبت بدهند قانون ۱۸۳۷ همینطور بیان مطلب مینماید:

« خارج از بودجه معمولی مملکت ایجاد یک وجه فوق‌العادهٔ خواهد شد که تخصیص برای انجام و اجرای امور فوائد عامه داده می‌شود».

ماده اول « این وجه مرکب از اعتبارات با تنزیل خواهد بود که وزیر مالیه مجاز است دردفترعمومی Grand Livre بحساب بیاورد تا اینکه مبالغ لازمه برای انجام این مخارج‌تصویب شود».

ماده دویم « این است در حقیقت وجود یك بودجه فوق‌العاده « خارج از بودجه معمولی» چنانکه ماده اول قانون رسماً بیان نموده و مادهٔ دویم نیز دفتر محاسبات عمومی را محل انجام واجرای این بودجه مخصوصی قرار میدهد تشکیلات سنه ۱۸۳۷ مدت زمانی وجود نداشت بهمان دلیل صفت و ترتیب فوق‌العاده این تشکیلات فورا خیالات اشخاص منظمی را مشوش نمود و این اشخاص وحدت بودجه را یکی از اصول اساسی تصور نمودند (راپرت مسیو Gauin درباب بودجه ۱۸٤۰ در ژوئن ۱۸۳۹ اینطور بیان مینماید :

«این فقط راجع به مخالفت بااصول محاسبات نیست که کمیسیون از اینکه در مقابل رأی درباره مخارج ایجاد هیچ طرق و وسائلی برای محدود نمودن آن نمیبیند بکلی مضطرب است این ملاحظات بوزیر مالیه ابلاغ شده و وزیر مالیه صحت اصولیکه از طرف اکثریت کمیسیون قبول شده بود تصدیق می نماید فقط تقاضای وزیر این است که انجام این امر بتأخیر افتاده و برای بودجه ۱۸٤۱ بموقع اجرا گذارده شود » .

قبل از رأی بودجه ۱۸٤۱ قانون ٦ ژوئن شامل تفریق بودجه ۱۸۳۷ بودجه فوق‌العاده را قطعاً لغو وحذف نمود « وجوه فوق‌العاده ئی که بموجب مواد ۱ و ۲ قانون ۱۷ مه ۱۸۳۷ برای انجام امور فواید عامه برقرار شده و اعتباراتی که بواسطه قوانین سالیانه مالیه داده شده یا آن که بواسطه قوانین مخصوصه نسبت بتأدیه مخارج تأسیس شده است در جزء بودجه معمولی دولتی منظور میشود » .

(ماده (۱) قانون ٦ ژوئن ۱۸٤۰

بودجه فوق‌العاده که در سنه ۱۸۳۷ ایجاد گردید بیش از دوسال

تخمیناً طول نکشیده و ملاحظاتیکه باعث حذف و الغاء این ترتیب گردید ثابت مینماید که فلسفه حقیقی محاسبات عمومی سبب تصمیم مجلسین در تغییر آن گردیده است برای اینکه بجای بودجه فوق‌العاده قسمتی نسبت بمخارج فوائد عامه تأسیس شود قانون در داخله بودجه معمولی وزارت فوائد عامه یك قسمت دیگری ایجاد نموده این قسمت از آن به بعد معلوم بوده و حتی با بودجه فوق‌العاده هم که مجدداً برقرار گردید وجود داشته است .

این قسمت دویم بودجه معمولی وزارت فوائدعامه که بهمان نحو دروزارت جنك بنام « مخارجیکه از منابع عایدات فوق‌العاده بودجه محل داده میشود » و بالاخره یک قسمت شبیه بآن در وزارت بحریه باسم « کار های فوق‌العاده » تأسیس گردید محل تدارك مخارج تمام کار های بزرگی شدند که قانون ۲۳ ژوئن ۱۸٤۱ مقرر نموده بود .

قانون ۱۱ ژوئن ۱۸٤۲ « راجع به تأسیس خطوط بزرك راه‌های آهن » بدون این که تغییری در تشکیل و ترتیب مقرره در قانون ۱۸٤ در این موضوع بدهد قسمت هائی بآن اضافه نمود . قانون ۱۸٤۲ چون تشکیل یك بودجه فوق‌العاده خیلی مختصری دادحتی زحمت آنرا هم بخود نداد که منابع عایدات مخصوصی برای مخارجی که پروگرام آنرا نوشته بود تخصیص نماید برای پول انجام این پروگرام اعتبارات ضمیمهٔ ایجاد نمودند که بوسیله وجوه استقراض جاری تأدیه شده ومحتاج به یك بودجه نگردید .

ولی این عدم تکمیل ترتیبات مالیه مقرره در قانون ۱۸٤۲ درآخر دورهٔ سلطنت سبب سرگردانی‌های بزرگی گردید پس از ۲٤ فوریه

۱۸٤۸ استقراض جاری که دائماً اضافه شده بود بر اشکالات مالی افزود ·

اولین سال های دورهٔ امپراطوریت دویم از نقطه نظریکه فعلاما را مشغول نموده دارای ترتیب و انتظام قابل تحسین بودند .

درمحاسبه آن سنوات دیده میشود که مخارج جنگ کریمه در سنه ۱۸٥٤ و ۱۸٥٥ و مخارج جنك ایطالیا در سنه ۱۸٥۹ مرتباً در بودجه عمومی منظور و طبعاً بودجه‌های آن‌دوره را بی نهایت بزرگ‌نموده‌اند .

معهذا در حالیکه تا سنه ۱۸٦۲ جلو برویم می‌بینیم تأسیس یك بودجه فوق‌العاده حقیقی‌ظهور و بروز نموده و تشبثات سنه۱۸۳۷ بایك وضع محکم تری تجدید شده است « قانونی که تعیین عایدات‌ومخارج دورهٔ عمل ۱۸٦۳را مینماید میگوید : خارج ازبودجه معمولی‌مملکت ایجاد وجه مخصوصی برای بودجه فوق‌العاده خواهد گردید این وجه هر ساله موافق قانونی معین خواهد شد که در همان حال اجزاء مخارج آن را هم آن قانون خواهد داد (قانون ۲ ژوئیه ۱۸٦۲ ماده اول) .

در این موقع ما می‌بینیم که بطور وضوح و صراحت اوصافی که برای بودجه‌های فوق‌العاده سابقاً ذکر شده بود بیان شده است ابتدااین مسئله را جدا و بطور مجزی از ماده اول توضیح نموده و پس از آن ترتیب سهم عایدات و مخارج مربوط بهم را که اساس موازنه حقیقی بودجه جدید است تصریح مینماید پس کتمان افزایش‌مخارج عمومی اسباب ایجاد مخارج فوق‌العاده گردید که میزان مخارج را بدو قسمت تقسیم نمایند و درحقیقت همیشه مقصوداز کتمان این‌نوع مطالب بهمین

جهات بوده است ضمناً درهردوره فلاسفه وقت خواسته‌اند که‌بدعت‌های خود را بدلائلی که‌برحسب‌ظاهر برای‌تأمین‌منافع عمومی‌حاصل میشود تصحیح و تثبیت نمایند :

مثلا اینطو میگفتند : نبایستی مخارج‌عادی مملکت‌را بامخارج فوق‌العاده مخلوط نمود نژادهای آتیه بایستی تحمل بار مخارجی را بنمایندکه بمنافع آنها مصرف میشود و بابن مناسبت هیچ چیز صحیح‌تر از آن نیست که آن حسابها را جداگانه نگاه داشته و مصرف آن را از منابع عایدی که نه از محل مالیات حاصل میشود بلکه‌از محل استقراضی‌تهیه شده تأدیه نمایند تا این که استرداد استقراضی بطور عدالت تحمیل بحال و آینده بشود . ما این دلایل‌را بعد تا حدی رد خواهیم نمود .

قانون دویم‌ژوبه۱۸۶۲صورت ذیل‌راازموادیکه میبایستی‌تشکیل قسمت جدید بودجه‌را بنماید مینویسد :

« مخارج فوق‌العاده شامل خواهند گردید امور مهمه فوایدعامه ابنیه جدیده اضافه قشون حاضر خدمتی که موقتاً برای حفظ و حمایت منافع خارجی مالازم است وبالاخره تمام چیزهائیکه مربوط باحتیاجات موقتی‌بوده و ممکن‌است بعدها حذف‌شود نبایستی‌درجزء مصارف‌دائمی منظور شود » .

(راپرت ۳ ژوئن ۱۸۶۲)

درحقیقت اولین‌بودجه فوق‌العاده یعنی بودجه ۱۸۶۳ باین‌ترتیب تشکیل گردید : ۱۲۱۱۱٤٥۰۰ فرانك مخارج چند وزارت‌خانه که موازنه با این مبلغ عایدات مینمود : ۱۲۱٦٤۸٦۱٥ فرانك (سهام استقراضی‌سی‌ساله خسارتی که از چین گرفته می‌شد منافع استهلاك

فروش اراضی) .

پس از وقایع ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ بودجه فوق‌العادئی که در ۱۸۶۲ ایجاد شده بود حذف ولغو گردیدمسیو شیرو که درآنموقع مالیه مملکت را اداره مینمود نمیخواست که تقسیم جزء دیگری خارج از بودجه معمولی وجود داشته باشد زیرا افراط و تفریط هائی را که در دورهٔ امپراطوریت در این موضوع شده بود با فصاحت و بلاغتی بیان نموده بود .

اما اجبار در بعضی امور او را وادار نمود که بمجلس ملی پیشنهادایجاد یك محاسبات دیگری بنام Compte de Liquidation بنماید این محاسبات اساساً مخصوص بآن بود که بقیه مخارج اضافی جنك و بقیه مصارف و تجدید تنظیمات قشونی را بپردازد .

طبیعی است چنین محاسباتی بایستی موقتاً وجود داشته باشد مجلس ملی Assemblée Nationale ایجاد آن حساب راتصویب نموده و دقت کامل داشت که به محض اتمام موقع پرداخت آن مصارف مخصوصه این قسمت محاسبه‌هم ختم گردد اما این مسئله اسباب تعجب است که شخصی مثل مسیو شیرو و اشخاصی مثل اعضاء مهم مجلس ملی چنین خیالات موهومی را تصور نمایند ا در حقیقت بجای اولین تفریق محاسبات ۱۸۷۲ در سنه ۱۸۷۶ یك تفریق محاسبه‌دیگری جانشین شده و بالاخره در سنه ۱۸۷۸ بودجه منابع فوق‌العادهٔئی که فعلا هم در محاسبات فرانسه موجود است قایم مقام آن محاسبه گردید :

اولین قسمت تفریق محاسبات ۱۸۷۲ تا۱۸۷۵ مطابق ترتیباتیکه در بدو ایجادآن مقررشده بود تقریباً فقط‌مخصوص به مرمت‌ضررهای

وارده گردید

قسمت دویم تفریق محاسبه ۱۸۷۶ تا ۱۸۷۸ تخصیص به تجدید مواد ملزومات بحری ونظامی شد .

قبل از اختتام محاسبه دویم در تاریخ ۱۸۷۷ یك قسمت دویم مکرری بوزارت فوائدعامه‌بنام مخارج از محل‌عایدات فوق‌العاده‌بودجه اضافه گردید این‌عایدات ازمحل سهام استقراضی‌سی‌ساله مقرره‌درقانون ۲۶ دسامبر ۱۸۷۶ حاصل میشد این ترتیب شامل بودجه فوق‌العاده نبوده و تفریق محاسبات گذشته همچنین‌صفتی را شامل‌بوده بلکه یك حالت استثنائی داشت که میتوان ازموضوع ما خارج‌نمودقسمت جدید کارهای فوق‌العاده دروزارت فوائدعامه که درسنه ۱۸۸۷ ایجادشد فقط اساس رفورم بزرك ۱۸۷۸ گردید .

درسنه۱۸۷۸ حقیقة بودجه فوق‌العاده‌بمعنی حقیقی خودش‌قطعاً در محاسبات بودجه فرانسه مقرر گردید قانون۲۲دسامبر ۱۸۷۸ راجع به‌تعیین‌بودجه دورهٔ عمل ۱۸۷۹ ایجاد بودجه فوق‌العاده راتصدیق‌نمود قانون مزبور بطور ساده و صاف‌عملا درقانون مالیه یك اصل جدیدی‌را ایجاد نمود : بودجه‌مخارج‌ازمحل منابع‌منابع‌عایدات فوق‌العاده » .

از آن به بعد بودجه از محل عایدات فوق‌العاده همیشه یک اصل و اسم ساده را در قانون عمومی مالیه نداشته بلکه بخودی خود در سنوات ۱۸۸۷ - ۱۸۸۸ و ۱۸۸۹ دارای یك قانون مخصوصی بوده است .

ولی خواه بنام قانون مخصوصی وخواه‌بنام‌یك‌اصل‌ازقانون‌عمومی مالیه در صفت و حالت آن بودجه تغییری حاصل نه نموده و در هر دو صورت یك‌قسمت علیحدهٔ و دارای جمع‌مخصوص و هیچ‌عملی جمع این

بودجه‌فوق‌العاده‌رابه میزان کل بودجه‌های‌دیگرمربوط‌و الحاق‌نمینموده است و درحقیقت همان‌اساس بودجه فوق‌العاده‌ئی‌را که قبلابیان‌نمودیم شامل بوده است .

از نتایج‌و دلایل تاریخی‌ما میتوانیم بدون هیچ تفسیرهای‌دیگری توضیح ذیل را بیان نمائیم : « بودجه فوق‌العاده خارج از حدود بودجه معمولی بوسیله منابع عایدات مخصوصه تهیه و تدارك مخارج فوق‌العاده مملکت را مینماید » .

* - ۲ - مباحثه درمحسنات‌و مضار بودجه‌های فوق‌العاده

در بودجه‌های فوق‌العاده باید حالیه از نظر محسنات و معایب آن ملاحظه شود مخصوصاً باید دلایل‌لزوم وجود و دلایل عدم لزوم وجود اورا تجسس‌نمود ضمناً مااصول‌تشکیلاتیکه در سنه۱۸۷۸ایجاد گردیده تشریح خواهیم نمود.

تمام دلایل موافق و مخالف تأسیس بودجه‌های فوق‌العاده درمدت زمانیکه این موضوع مطرح بوده است چه‌درنطق های مجلس ملی‌وچه در راپرت‌هائیکه به قوهٔ مقننه داده شده بیان شده است پس قاعدة کافی خواهد بود از اینکه آن مطالب‌را خلاصه نموده و بمسئله خاتمه دهیم یك تقسیم منطقی بما اجازه میدهد که‌از این‌مطلب بسهولت بگذریم مطابق آن تقسیم مخارجی که ممکن است بودجه های فوق‌العاده را تشکیل دهند به سه قسمت منقسم میشوند : مخارج سروری - مخارج اختیاری و مخارج افراطی.

ابتدا باید دانست مخارج ضروری کدام‌ها هستند ؟ « در تاریخ ملل مواقعی یافت میشود که در آن مواقع فقط بوسیله بودجه معمولی غیر ممکن است که اغلبی از مخارج را تأمین نمود مخارج ضروری عبارت از آنهائی هستند که از نتایج وقایع و اتفاقاتی حاصل میشود که انسان کلا یا جزأً قادر بمنع آن وقایع و اتفاقات نبوده یا این که نتایج مالی آن را نمی تواند از خود دور نماید مثلا جنگ ۱۸۷۰ و تحمیلات فوق‌العادئی که از آن جنگ برای مملکت فرانسه باقیمانده است » .

پس چنانکه در فوق مذکور شد این یك حالت ایجاد بودجه فوق‌العاده است مثل اینکه احتیاجات مهمه در اوضاع و اتفاقات ۱۸۷۰-۱۸۷۱ میتوانستند سبب تأسیس یك بودجه فوق‌العاده بشوند بهمان مناسبت در موقعی که از تفریغ محاسبات گذشته صحبت بمیان آوردیم از ابتدا آن موضوع را قابل عفو و اغماض قرار دادیم .

معهذا باوجود اینکه قابل اغماض باشد تفریغ محاسبات گذشته از جمله واجبات نبود (مقصود اینست که از جمله واجباتی نیست که تشکیل یك بودجه فوق‌العاده بدهد بلکه ممکن است در همان بودجه معمولی منظور شود) و بماهم معلوم شد که ممکن بود چنین حسابی را ایجاد نه نمود زیرا سابق این مسئله باعث نتایج و خیمه گردید چنانچه دولت در موقع جنگ خود را مجبور به بیند که به ترتیبات فوق العاده متوسل بشود چنانچه مجبور است که علاوه و خارج از بودجه معمولی خود تهیه وجه بنماید این مسائل سبب آن نیست که اورا مجبور به ایجاد یك بودجه فوق‌العاده بنماید و بهمین ترتیب قطعاً ۱۸۷۰ و ۱۸۷۱ مصارف جنك در بودجه عمومی محتوی و با وجود وقوع آن وقایع یك بودجه وجود

داشت منتهی ارقام آن بودجه بیك مبلغ فوق‌العاده بالغ بود چنان که قبلا هم بیان نمودیم اتفاقات دیگر هم مثل جنك کریمه جنگ ایطالیا و غیره سبب می شده‌اند که به اعتبارات استثنائی مراجعه نمایندبدون این که احتیاجی به تأسیس یك بودجه فوق‌العاده حاصل شود.

پس نظر باین مراتب کلمه ضروری را قطعاً بایستی کنار گذارد.

بعلاوه این مسئله ممکن است واقع شود چنانکه نه درمملکت فرانسه بلکه درهمسایگی آنهم واقع‌شده است که بحران‌های بزرك و اقدام در امور مهمه‌هم سبب لزوم مصرف منابع عایدات فوق‌العاده نگردیده است.

اشخاص بزرك همچو خیال نموده‌اند که تنها مالیات در چنین مواقع بایستی بخزانه مملکت کمك برساند و این نه‌فقط درمنافع‌مالیه مملکت‌بلکه‌همچنین‌دریك نفع‌اخلاقی عالی‌تری است. مسیو گلادستن نسبت باین‌موضوع نطق‌های بسیار مفیدی نموده‌و عملا هم همانطوررفتار نموده است زیرا در تمام مدتی که در سنه ١٨٥٤ و ١٨٥٥ مصدر کار بود مخارج‌جنك کریمه‌تقریباً تماما بوسیله اضافه مالیات پرداخت شده و مخصوصاً از محل یك اضافه مهمی به Income Taxe مالیات بر روی عایدات تهیه شده است پس از خروج گلادستن‌از کار محقق‌است که استقراض تهیه مصارف‌آن‌عملیات را مینموده است.

ولی با وجودی که فرانسه متحد انگلستان یك‌ملیارد و ششصد ملیون برای جنك کریمه استقراض مینمود انگلیسها که برای این جنك بیش از فرانسه‌خرج کرده‌اند فقط به‌٦٥٥ملیون استقراض ثابته‌و

۲۵۰ ملیون قبوض خزانه محتاج شدند.

بهمان ترتیب جدیداً نیز در این سنوات اخیره انگلستان تقریباً کل مخارج جنگهای افغانستان مصر و ترانسوال و غیره را بوسیله عایدات مالیاتی پرداخت نموده است دو ملیارد تخمیناً باین شکل از عواید معمول تأدیه شده است درصورتیکه مطابق منطقی که در ابتدا بیان شد ممکن بود لزوم این دو ملیارد را در جزء مخارج فوق‌العاده منظور نماید.

ما در مرتبه دویم به مخارج اختیاری رجوع مینمائیم.

« مخارج اختیاری اساساً بمعنی امورفوائد عامه ترجمه شده‌است من این مخارج را اختیاری مینامم برای اینکه مقدرات آنرا تحمیل مینماید دولت هیچوقت مجبور نیست که حتماً مخارج فوائد عامه را نموده و مخصوصاً اجباری بر او وارد نیست که این مصارف در یك مدت معین محدودی بشود و باین نقطه نظر دولت میتواند اموری که در نظر گرفته است تدریجی انجام داده یا به تأخیر انداخته یامدت آنرا تمدید نماید بطوریکه مخارج منظوره در بودجه فوق‌العاده نسبت به وجوهیکه باو داده میشود نسبتاً اختیاری واقع شود. »

چنانکه دیده میشود بجای مصارف جنگ مخارج فوائدعامه جای نشین میگردد و در حقیقت این دو موضوع طبیعی بودجه های فوق‌العاده هستند:

مصارف جنگ که مصارف لازمه هستند و مخارج فوائد عامه که اختیاری میتوان شمرد و حقیقة مخارج فوائد عامه دارای صفت اختیاری هستند باین معنی که ممکن است دریك زمینه وسیعی برحسب میل دولتها محدود و یامنبسط شود.

ازسنه ۱۸۷۸ در حقیقت برحسب امکان بودجه مخارج فوق العاده فوائد عامه تغییرات مختلفه وعجیبی نموده است .

باین ترتیب کلیه بودجه از محل منابع عایدات فوق العاده که به هفتصد و یك ملیون در ۱۸۸۱ و ششصدو شصت و سه ملیون در ۱۸۸۲ رسیده بود در سنه ۱۸۷۶ به ۲۲۹ ملیون و در سنه ۱۸۸۸ به یکصد و شصت ملیون تنزل یافت حالت اختیاری این مخارج چنانکه ما قبلا در آن موضوع صحبت نمودیم از تغییر ارقام مصارف سالیانه آن واضح میشود واین مسئله درستون مخصوصی به مخارج فوائد عامه بهتر توضیح داده میشود .

اعتباراتیکه در سنه ۱۸۸۱ برای امور فوائد عامه داده شده بود به ۵۳۹ ملیون بالغ بود (و این سالیست که مخارج فوق العاده به حد اکثر خود رسیده بود ۷۰۱ ملیون) .

و بعددر سنه ۱۸۸۷ این اعتبارات به ۱۲٤ ملیون رسیده و از ابتدای سنه ۱۸۸۸ امورفوائدعامه قطعاً از بودجه منابع عایدات فوق العاده حذف گردیدپس نظر بمراتب مذکوره فوق یك امر اختیاری است زیرا در ظرف چند سال از ۵۳۹ ملیون به ۱۲٤ ملیون تنزل داده وبعد به هیچ مبدل شده است .

مخارج فواید عامه (مطابق مقدمه لایحه بودجه ۱۸۸۸) در جزء بودجه منابع عایدات فوق العاده منظور و تنظیم شده است این ترتیب تا حدی مجاز است که مخارج مزبوره حالت موقتی نه دائمی استثنائی و نه طبیعی داشته باشد امروز بقیه مخارج فوق العاده فوائد عامه بنظر یک منظره جدیدی را حاصل نموده است ماهم تردیدی نکرده و آن را جزء بودجه معمولی منظور نموده ایم (لایحه بودجه مصوبه که توسط

وزیر مالیه پیشنهاد شده بود ۵ ژویه ۱۸۸۷ رأی مجلس آن مسئله را تصدیق و چنانکه قبلا گفته شد از ابتدای ۱۸۸۸ قطعاً بموقع اجراء گذارده شد.

قسمتی که باقی میماند همانا مخارج افراط و تفریطی است (من مخارج افراط و تفریط را مخارجی میدانم که نمیبایستی محلی درجزء مخارج فوق‌العاده داشته باشد در موقعی که بودجه‌فوق‌العاده نیست‌مگر وسیله مخفی که بطورغیر مستقیم منابع بودجه معمولی را اضافه نماید (من‌تصور مینمایم که خرج بدون‌جهة وبی مناسبت در بودجه‌فوق‌العاده گذارده شده و بهترآنست‌که بکلی آنرا برطرف و خارج نمایندبودجه فوق‌العاده نبایستی‌پناه گاه مخارجی‌باشدکه‌نمیخواهندیاجرئت‌نمینمایند آنرا در جزء بودجه معمولی منظوردارند در صورتیکه طبعاً متعلق و مربوط بهمان بودجه‌است.)

در این موقع است که بودجه های فوق‌العاده نقاط ضعیف خودرا واضح‌نموده و اطراف خطرناك آنها آشکارمیشود تقسیم خودسرانه‌ئی که بودجه‌های فوق‌العاده در دامنه بودجه‌های معمولی برای خود باز مینماید طبعاًسبب ایجاد مخارج افراطی و تفریطی‌میشود هیچ حدوسد قطعی نمیتواند فاصله مابین بودجه معمولی وفوق‌العاده را معلوم نماید زیراکه تفسیر و توضیح‌این دوکلمه هنوز درنظام‌نامه‌های محاسبات‌نشده است در هریک از این دو بودجه حدو محلی راکه بنظرصحیح باشد پایه موافق و منطقی آن بودجه را تعیین مینمایند.

از تعیین نه نمودن یک حد معینی قهراً افراط و تفریطی را که بیان نمودیم حاصل میشود عموماً تشبثات در این موضوع میشود که بودجه معمولی را کسر و به بودجه فوق‌العاده‌افزوده شود چون بودجه

فوق‌العاده وغالباً از محل استقراضی ادا شده و همیشه بیشتر از روی رضا ورغبت پذیرفته میشود تا بودجه معمولیکه از مالیات‌باید تهیه‌شود اسناد و نوشتجات قوای مقننه در این موضوع شواهد بسیاری را دارا هستند یکی‌ازراپرت‌های اخیر کمیسیون وزارت‌جنك‌درمجلس‌میگوید (ترس آن است که‌تشبثات‌بقدری بزرگ و زیاد‌بشود که بوسیله‌وجوه بودجه‌های فوق‌العاده مخارج بودجه‌های‌معمولی پرداخته شود . ارزاق ویراق اسب توپخانه ملبوس مریضخانه‌ها وغیره تجهیزات ارزاق‌مهمات ازهرقبیل که در یك موقع فوری از مخزن و ذخیره که ممکن است بعنوان قرض برای یك قشون کشی دوری گرفته شود آیا مجدداً به مخزنها پس داده شده است ؟ تجزیه مابین تهیه ارزاق خدمات جاریه و احتاطیه آیا قطعاً برقرار نشده است ؟ راپرت‌های کمسیون مالیه سنا راجع به‌بودجه عمومی ۱۸۸۷ ۱٤ فوریه ۱۸۸۷) نسبت به تجزیه هم همین ترس داراست فصول متعلق به ساختن کشتی های جنگی تجهیزات تعمیرات تهیه آذوقه و مواد لازم و غیره ما بین بودجه های معمولی و فوق‌العاده مشترك است (راپرت‌راجع به‌بودجه ۱۸۸۸ ۲۵ اکتبر ۱۸۸۷ .

در سنه ۱۸۸۲ وزیرمالیه‌پیشنهاد نموده ۳۸ ۵ر۴۹۷ر۷۳فرانك که بدون جهة جزء بودجه فوق‌العاده نوشته میشده است جزء بودجه معمولی منظور شود تا به‌آنوقت هفتاد و سه ملیون‌ونیم مخارج مفرطانه بلاسبب جزء بودجهٔ فوق‌العاده برآورد مینمودند در سنه ۱۸۸۲ هفت وزارت خانه داخله پست و تلگراف جنك بحریه مستملکات فوائدعامه در بودجه فوق‌العاده شرکت مینمودند هر یك ار این وزارتخانه‌ها بیك بهانهٔ مخصوصی دارای اعتبارات غیر محدودی بوده بدون شبهه این بی

ترتیبها امروز خارج گردیده‌است اما افراط وتفریط ها ازبین نرفته وچون جزء لاینتجزی این تأسیس شمرده میشود میتوان همیشه ترس آنرا داشت که بار تجدید و تولیدشود .

بعلاوه راپرتهای دیوان محاسبات اسرار وافزایش تشبثات افراطی وتفریطی افشامینماید فصل مربوطبه راپرت‌های مزبوره بنام تفسیر مخارج ازیك بودجه به بودجه دیگر) پراز ملاحظات منقدانه است ووجوهات بی‌قاعده را که از بابت بودجه فوق‌العاده پرداخته‌اند توضیح میدهند مثلا از قبیل اضافات اداره مرکزی خرید کتب برای کتابخانه امداد به بیوه‌ها معاونت به مأمورین وزارتخانه‌ها در پاریس درموقع عید چهاردهم ماه ژوییه کارهای تجارتی آبونماه تلفن مطبوعات خرید روغنهای معدنی برای چراغهای دریائی وغیره دولت اقرار باین بی ترتیبی نموده‌ولی سال بعد مجدداً نیز مرتکب آن‌عمل میگردد برای آنکه لفظاً باز عذر خواهی این خلاف ترتیب را بنماید .

نه فقط بودجه‌های فوق‌العاده یکی بودن بودجه‌را هم‌برهم میزند بلکه بودجه معمولی را نیز بواسطه قوهٔ جذابه‌که دارد بکلی بی‌نظم و بی‌ترتیب مینماید استقراضی ومالیات مشترکا خدمات ومشاغلی‌را که باید بوسیله مالیات فقط پرداخته‌شود تادیه مینمایند . اصول علم اقتصاد دراین اختلاط و امتزاج بکلی از میان میرود .

در این نظریات هیچ اغراق گوئی نیست زیرا حذف بودجه فوق‌العاده اساساً متفق علیه است لایحه بودجه ۱۸۸۷ که وزیر مالیه تهیه نموده بود اولین مرتبه حذف بودجه فوق‌العاده را پیشنهاد نموده ولی مجلس بواسطه بعضی جهات این مطلب را تصویب ننمود .

لایحه بودجه ۱۸۸۸ مخصوصاً پیشنهاد مزبوره را تجدید نموده
واز آن به‌بعد مدت زمانی کمیسیون های مقننه عقاید خود را دراین
موضوع اینطور بیان مینمودند (کمسیون امساله نیز رأی و نظریه
کمسیون سابق را در موضوع حذف بودجه‌های منافع‌عایدات‌فوق‌العاده
در کمترین مدتیکه ممکن است تجدید مینماید) راپرت عمومی بودجه
۱۸۸۶ توسط نماینده‌مجلس ۳۰ ژون ۱۸۸۰) در سنه ۱۸۸۸ بودجه
منابع عایدات فوق‌العاده محدود به مخارج جنگ گردید حتی در یک
موقع عنوان اولی اونیز برداشته شده و باینطور نامیده شد .

بودجه فوق‌العاده جنگ برای سنه مالیه معهذااین طعمه ممکن
بود آن روز یا بعدها یک نقطه اتصالی برای هر تشکیلات فوق‌العادهٔ
دیگری گردد لایحهٔ بودجهٔ ۱۸۹۱ بالاخره تصمیم دررفورم کاملی بوده
است (مقصود اصلی از تقدیم این لایحه عبارت از یکی بودن بودجه
است فقط‌بودجه ئیکه‌از بودجه‌های فوق‌العاده وجود داشته مهم ترین
آنها یعنی بودجهٔ جنگ داخل در بودجهٔ معمولی میگردد و مخالفت‌از
مقررات این رفورم اکیدا ممنوع است (بیان مقدمه توسط وزیر مالیه
۲۲ رفوریه ۱۸۹۰) کمسیون بودجه کاملا پیشنهاد وزیر را قبول نمود
(کمسیون بودجه معتقد است که اشتراک و امتزاج بودجه فوق‌العاده
جنگ در جزء بودجه معمولی بیشتر از این بطول نانجامد بودجه
فوق‌العاده جنگ برای یک مدتی که ما میتوانیم آنرا معین نمائیم در
حقیقت بطور دائمی وجود داشته است کمسیون با دولت موافق گردکه
پیشنهاد لازم در وسائل تغییر و اعمال این موضوع مهم لازم به مجلس
بنماید (راپرت توسط مخبر کمسیون و ذیل مجلس ۳ رویه ۱۸۹۰)
پارلمان با وجود تاثیراتیکه از این موضوع حاصل

میکردند حذف بودجه‌فوق‌العاده را تصدیق نموده و قانون ۲۶ دسامبر ۱۸۹۰ که تعیین بودجه عمومی مخارج و عایدات سنه مالیه ۱۸۹۱ را مینماید شامل هیچ نوع بودجه فوق‌العاده نیست ۱۰۸۰۶۰۶۰۰ فرانك مخارج فوق‌العادهٔ جنك قطعاً جزء بودجهٔ معمولی داخل گردیده و تشکیل یك قسمت مخصوصی جزء مخارج وزارت جنك مینمود .

بودجه ۱۸۹۲ نیز همانطور مخارج فوق‌العادهٔ جنگ را جزء بودجهٔ معمولی منظور نمود اصل مخصوصی که مربوط به عملیات فوق‌العاده بوده بکلی محو و ناپدید گردید .

۳- بودجه‌های فوق‌العاده در خارجه

در اغلب از ممالك خارجه اساس بودجه‌های فوق‌العاده بطوری که ما آنرا توضیح داده‌ایم تشکیل نیافته است در انگلستان عایدات و مخارج مطلقاً تشکیل بودجه را میدهد و چنانکه درخاطر داریم ترتیب دریافتی و پرداختی خزانه ازاول آوریل تا ۳۱ مارس بدون هیچ تشخیص و تمایزی تشکیل بودجه را میدهد پس یکی بودن بودجه بااین ترتیب مقدماتی طبعاً فراهم است محاسبات بطور (دورهٔ عمل) تفسیر بودجه‌های فوق‌العاده را دور و خارج مینماید .

معهذا در مواقع استثنائی محاسبات جداگانه تشکیل میشود مخصوصاً علل تجهیزات قشونی که پارلمان مایل است مخارج آنرا صحیحاً اطلاع حاصل نماید .

در راپرت‌های محاسبات ۱۸۸۶ یادداشتی از کمسیون دیده میشود که در وزارت جنگ تهیه محاسبات شخصی برای امور مصوبه راجع به

تجهیزات عملیات نظامی در (نیل) به‌عملیات نظامی در (سودان) و حفظ و مدافعه استاسیونهای ذغال‌سنك در خارجه را تقاضا نموده است درسنه ۱۸۸۹ نیز اعتباراتیکه برای افزایش بحریه بوده جداگانه رأی داده شده است مسیو شیلدرز وزیر سابقه مالیه این ترتیب را تنقید و تغییر آنرابابن‌طورپیشنهاد نموده که مجلس‌هیچ دلیلی مشاهده‌نمینماید در این که وسائل لازمه را بجز ترتیبی‌که در قوانین مشروطیت مطرح است تهیه نماید یعنی بوسیله اعتبارات سالیانئی که در بودجه مخارج منظور میشود) وزیر بحریه جواب داد وعقیده داشت که اقدامات‌مالیه مخصوصی‌برای‌اجرای‌و لایحه ساختن هفتاد کشتی جنگی لازم است و باوجود مدافعه مسیو گلادستن پیشنهاد مسیو شیلدرز با ۱۵۸ رأی در مقابل ۱۲۵ رأی گردید (مجلس ملی انگلستان ۱۳ آوریل ۱۸۸۹) .

ولی تشکیل این محاسبات جداگانه خواه از وجوهات معمولی داده شده خواه ازمنابع عایدات فوق‌العاده تأدیه شود اساس نقص یکی بودن بودجه‌ها نمیگردید زیرا همیشه بودجه‌ها بالاخره‌به‌یك‌جمع کل منتهی میشدند(بعضی‌قسمت‌هافقط‌جداگانه بنام ضمیمه شرح داده شده است) بودجه بریطانیای کبیر برای سنه ۱۸۹۱ - ۱۸۹۲ با ارقام ذیل ملاحظه میگردد .

عایدات	۲۲۶۰۶۰۰	لیره
مخارج	۲۲۱۱۱۰۰	«
فاصل عایدات	٤۹۵۰۰	«

در المان درپروس سطریکه بنام مخارج فوق‌العاده نامیده‌میشود به‌سطر مافوق خود (بودجه معمولی) علاوه گردید و هر دو بودجه

بیک جمع مخارج منتهی میشود و میتوان آن جمع را درمقابل جمع کلیه عایدات قرارداد '

نسبت به سنه ۱۸۹۱ - ۱۸۹۲ بودجه پروس به ترتیب ذیل مقرر شده است .

مخارج معمولی	فرانک	۲۰۸۸۰۶۵۲۲۱
مخارج فوق العاده	«	٦۲۹۷۸۲۱۵
جمع مخارج	«	۲۱۵۱۰٤۳٤۲٦
جمع کلیه عایدات	«	۲۱۵۱۰٤۳٤۳٦

بودجهٔ مملکت امپراطوری با ترتیبات واضح تری نوشته شده است .

مخارج معمولی	فرانک	۱۰۱۳۷۹۵۰۰۰
مخارج موقتی بودجه معمولی	«	۷٦۲۵٦۰۰۰
مخارج فوق العاده	«	۱۲۰۰۱٤۰۰۰
جمع کلیه مخارج	«	۱۲۱۰۰٦۵۰۰۰
عایدات معمولی	«	۱۰۹۰۰۵۲۰۰۰
عایدات فوق العاده	«	۱۲۰۰۱۳۰۰۰
جمع عایدات		۱۲۱۰۰٦۵۰۰۰

(نتیجه معاملات سنه مالیه که ۳۱ مارس ۱۸۹۰ ختم گردیده است) .

در اطریش و مجارستان باستثنای مخارج هرزگوین و بسنی که بودجه جداگانهٔ بمبلغ ۲۵ ملیون تقریباً تشکیل میداد بودجه عمومی برای سنه ۱۸۹۱ که بمبلغ فرانک ۳۴۹٬۰۸۵٬۰۰۰ بالغ است عبارت

جمع یک بودجه‌واحد است بودجه‌های مخصوص اطریش و مجارستان نیز تمام معاملات معمولی و فوق‌العاده خودرا دریک جمع کل میزان و جمع بندی مینمایند .

در ایطالیانیز مخارج فوق‌العاده و حتی بعضی اوقات فوق فوق‌العاده هم مشاهده میشود ولی تمام این بودجه ها ولو این که در سطر های جداگانه نیز نوشته شود با جمع مخارج معمولی دریکجا میزان و جمع بندی میشوند .

موافق همین ترتیب بودجه ۱۸۹۱ـ۱۸۹۲ که در ژانویه ۱۸۹۱ از طرف وزیر مالیه ایطالیا تهیه شده بود شامل قسمت های ذیل بود .

پیش بینی بودجه ایطالیا برای سنه مالیه ۱۸۹۱ ـ ۱۸۹۲ .

عایدات معمولی

عایدات فوق‌العاده

جمع عایدات

مخارج معمولی

مخارج فوق‌العاده

معاملات نقدی در تغییر و تبدیل وجوه

جمع مخارج

کسر عمل که پیش بینی میشود

کسر عمل به فرانک ۳۳۰ر۲۸۴ر۱۰ بالغ گردید (با وجود اینکه دقت در ساختن آنهم شده بود در خاتمه دورهٔ عمل از ستون ملیون هم گذشت .

وزیر مالیه این مطلب را خاطر نشان نمود که چنانچه میخواست خود را به نزدیک نمودن و مطابقه کردن عایدات و مخارج معمولی نماید

یک فاضل عایداتی را حاصل مینمود .

اغلب از ممالک بزرگ اروپا بودجه فوق‌العاده را بطوریکه قبلا شرح داده شده نشناختنا و کم یا بیش اتحاد ویکی بودن بودجه‌رابموقع عمل و اجراء گذارده‌اند .

فرانسه نیز بدون شبهه قطعاً بودجه‌های فوق‌العاده را صرفنظر نموده است ولی‌هنوز یک طرز بودجه‌های اضافی را باقی‌گذارده که فصول آتیه نمونه‌های آنرا نشان خواهد داد .

فصل دهم

بودجه از منابع عایدات مخصوصه

بودجه‌های ضمیمهٔ

* ـ اول ـ بودجه از محل عایدات مخصوصه دلایل ایجاد این بودجه در سال ۱۸۶۲ چنین بودجه بدون شبهه بودجه معمولی را از معاملاتیکه خارج از وظیفه او است خلاص نموده ولی یک بودجه جدیدی هم لازم نبود که برای این معاملات تأسیس شود توضیح بودجه منابع عایدات مخصوصه . طبیعت وحالت عایدات و مخارج از منابع مخصوصه .

سانتیم‌های محلی سدی چند مربوط بنواحی بودجه‌های ایالتی و ولایتی در این بودجه عایدات همیشه مقدم بر مخارج است بطوری که موازنه دائما مابین عایدات و مخارج بوجود دارد تشریح بودجه‌های ایالتی و ولایتی حوالجات مخارج ایالتی و ولایتی بتوسط وزیر داخله و همکارانش اختیار نقل و انتقال عایدات (وجوه جزئی) لایحه رسمی برای حذف بودجه از منابع عایدات مخصوصه درسنه ۱۸۸۸ ـ ۱ بروزی این لایحه بموقع عمل گذارده خواهد شد .

: ـ دوم ـ بودجه‌های ضمیمه توضیح آنها وسعو . الت سنعتی مشاغلیکه آن بودجه‌ها شامل هستند .

عایدات و مخارج آنها تخصیص بامور مخصوصه داده میشود -

لژیون دنور - صندوق امانت پستی - مطبعه ملی صندوق معلولین بحریه - ضرابخانه مدرسه مرکزی صنایع . راه های آهن دولتی و غیره و غیره یک عده از این عملیات و مشاغل ممکن است بدست شرکت‌های مخصوصی اداره شده و بقیه در بودجه معمولی منظور شود .

- اول. بودجه از منابع عایدات مخصوصه

بودجه از منابع عایدات مخصوصه اصل سوم لایحه قانونی مالیه در دوم ماه ژوئیه ۱۸۶۲ بواسطه همان قانون بودجه فوق‌العاده ایجاد شده است .

چنانکه درخاطر داریم نسبت به بودجه فوق‌العاده این مسئله یک تجدید مطلعی بود که پس از امتحانات ۱۸۳۳ و ۱۸۴۷ مقرر گردید ولی برخلاف بودجه منابع عایدات مخصوصه اولین موجودیت خود را از همین قانون دوم ژوئیه ۱۸۶۲ حاصل نمود بیان مقدمهٔ قانون مزبور میگوید : « ایجاد این بودجه از نقطهٔ نظر آن است که بودجهٔ معمولی را از مالیاتهائیکه انجمن های محلی رای داده‌اند و بمصرف مخارج لازمه میرسند خلاص نمایند زیرا این مخارج در بودجهٔ عمومی نوشته نمیشود مگر برای متابعت به قواعد محاسبات ما - چون عایدات و مخارج با یکدیگر در بودجه برآورد و منظور میشود در حقیقت نمیتوان این بودجه را تحمیلی برای دولت تصور نمود » .

این مقدمه در جملات مختصری با یک وضع کاملی جهت این تاسیس جدید را بیان می‌نماید مقصود سبک نمودن وخلاصه نمودن بودجه معمولی از عملیات معاملاتی است که مربوط بدولت نیست این عملیات

ومعاملات اساسا شامل عایدات ومخارجی است که بواسطه انجمن های محلی رای داده شده و بطورصریح مقصود از عایدات ایالتی وولایتی و مخارجی است که مربوط بآنها است و ما شرح آنها را فعلا خواهیم داد.

بچه مناسبت این معاملات محلی که خارج از بودجهٔ مملکتی بود معهذا تا سنه ۱۸۶۲ در بودجهٔ دولتی منظور بوده است؟ خواهند گفت زیرا که مطابق قواعدمحاسبات ما بایستی تمام عایدات و مخارجی که بتوسط مامورین مالیه دریافت و پرداخت میشود جزء معاملات دولتی محسوب شود از تاریخ ۱۸۶۲ چون تصورنمیتودند که ممکن است قیمومیت دولت را جمع بهاین معاملات بکلی حذف شودفقط خود رابااین امرمحدود نمودند که معاملات مزبوره دربودجه مخصوصی نوشته و تنظیم شود.

از رفورم ۱۸۶۲ دو مقصود درنظر بود • از یك طرف بودجهٔ معمولی که مربوط بامور حقیقی مملکتی است از ارقام خارج از وظیفه خود خلاص شده و از طرف دیگر ضمناً معاملات محلی که مأمورین دولتی و وصول و پرداخت آن را می نمایند از رأی و نظارت پارلمان خارج نگردد و باین دو نقطهٔ نظر ایجاد یك بودجه جدیدی لازم گردید . .

نسبت به این دونقطه نظرا ولی که شامل خلاص نمودن بودجهٔ معمولی از ارقامی است که مخارج ازوظیفه او است سزاوار تصدیق تام و تمامی است.

ولی قسمت دویم راجع باینکه پارلمان قیم اجباری مخارج محلی ایالات وولایات بماند بی اندازه قابل ضدیت ومخالفت است حتی رسماًهم

این مسئله تردید شده است .

هریک از این دو نظر یکی بعد از دیگری مورد مباحثه خواهد گردید .

عایدات و مخارجی که تا سنه ۱۸۶۲ در جزء بودجهٔ معمولی نوشته میشده و فعلا در جزءِ بودجه مخصوصه است عبارت از مطالب ذیل است :

ابتدا ار عایدات : تمام عایدات ایالتی و ولایتی که مربوط به بودجه‌های ایالتی وولایتی است بدون استثناء الحاق به‌بودجه منابع‌عایدات مخصوصه گردیده است این عایدات تقسیم به سانتیم های اضافه نسبت بمالیات های مستقیم و منافع احتمالی محلی است بعلاوه منابع عایدات فوق‌العاده مخصوصاً از قبیل استقراض های ایالتی و ولایتی را متضمن است .

نسبت به‌مخارج: مطابق وموافق عایداتیکه‌ذکر شد تمام‌مخارج ایالتی وولایتی مثل عایدات ایالتی‌وولایتی در جزء بودجه‌منابع‌عایدات مخصوصه منظور ومرکزیت حاصل مینماید .

مطابق بیانات فوق توضیح بودجه ازمنابع عایدات مخصوصه را با وجودیکه متن‌رسمی دراین خصوص دردست نداریم میتوان به‌ترتیب ذیل بیان‌نمود .

« بودجه از منابع مخصوصه عایدات ومخارج‌راجداگانه تنظیم وکلاسه مینماید این‌عایدات‌ومخارج‌درجزء بودجه‌مملکتی‌عبور مینماید بدون‌آنکه تعلق بآن‌بودجه داشته باشد .

در حالیکه عملیات مذکوره از بودجهٔ مملکت عبور مینماید بدون آنکه تعلقی بآن بودجه داشته باشد قوهٔ مقننه در سنه ۱۸۶۲

بسیار بموقع و بجا رفتار نمود که چنین عملیاتی را از بودجهٔ معمولی خارج کرده است اگر از خیالات قدیم نسبت بجذب معاملات ایالتی و ولایتی تا آ موقع وجود نداشت بودجهٔ معمولی نمیبایستی تا سنه ۱۸۶۲ این معاملات خارج ازوظیفه را بخود نسبت داده و باین مناسبت ۲٤۰ ملیون تقریبا عایدات و مخارج را بهبار خود بیفزاید.

آیا رفورم ۱۸۶۲ نیز بمناسبتی اساساً و عموماً عایدات ومخارج محلی را از بودجهٔ مملکتی دور نموده بدون اینکه یك بودجهمخصوصی برای آن تأسیس نمایند) ؟

بیان مقدمهٔ بودجه ۱۸۸٤ همچو ادعا مینماید که این معاملات بایستی بدون رأی و تصویب پارلمان بگذرد (بیان مقدمه تألیف مسیو تیرارد ۳ مارس ۱۸۸۳ بدون اینکه نسبت عدم ادراك داده شود باید اقرار نمودکه دلیل چنین اجبار رأی پارلمانی را نمیتوان استنباط نمود.

ایالات وولایات در حقیقت شخصیت جداگانه دارند که بواسطه انجمن های منتخبه خود بودجههای متعلق بخود را رای داده نظارت نموده و بموقع عمل میگذارند.

پس قطعاً عایدات و مخارج این بودجههای محلی متعلق بخود ایالات وولایات بوده و مربوط به دولت نیست از نقطهٔ نظر بودجهٔ دولت در اینموضوع حق مداخله ندارد .

(این مسئاله نماید سو، تفاهم ایجاد نماید جدانمودن بودجه محلی عبارت ازعدم مرکزیت در امور نیست بلکه مقصود این است که وجوهات مربوط به شهر که غیراز مالیاتهای عمومی مملکت اهالی برای تنظیف

با مسائل دیگر محلی خود میپردازند بایستی بتوسط انجمن‌های ولایتی یابلدی هر محل تصویب و بموقع مصرف برسد و پارلمان دولت و به عبارت آخری بودجهٔ عمومی از چنین زحمت جمع خرجی خلاص گردد) .

پس بودجه منابع عایدات مخصوصه بایستی از بودجه عمومی دولت خارج گردد این نظری را که تاکنون با جرئت بیان آنرا مگر بطور ملایم نداشتیم بعدها میتواند داخل درمذاکرات عمومی گردد مخصوصاً درموقعیکه یک وزیر این مسئله را رسماً بخود نسبت میدهد مسیو Peytrol وزیر مالیه در ۲٤ آوریل ۱۸۸۸ لایحه پیشنهاد نمود که در حقیقت به یک طرز قطعی بودجه منابع عایدات مخصوصه را حذف و اداره نمودن امور مختلفه بآن بکلی واگذار به ایالات و ولایات شود . این پیشنهاد که دارای دلایل مثبته به بیانات مذکوره درفوق بودباکمال حسن قبول در کمیسیون مجلس پذیرفته گردید .

مجلس شورای ملی نیز آن لایحه را رای داد ولی درمجلس سنا رد گردید .

امارد این لایحهٔ مربوط به اعتراضات مربوط باین امور مخصوصی نبود بلکه چون این مسئله هم طبعاً رد گردید بعدها نیز این پیشنهاد تجدید نگردید ولی بدون شبهه بودجه از منابع عایدات مخصوصه با تنقیداتی که باو میشود مدت زمانی طول نخواهد کشید و لغو خواهد گردید .

از نقطه نظر قانون گذاری مالیه یک صفت مخصوصی را بودجه عایدات مخصوصه دارااست که محتاج بذکر است و آن عبارت از این است که میزان مخارج صحیحاً از روی میزان عایدات تنظیم و ترتیب

داده میشود .

اینجا بخلاف ترتیبیکه در بودجه معمولی قبول شده عایدات در اولین قلم برآورد میشود .

نه‌فقط عایدات ابتدا برآورد شده‌بلکه عایدات‌مخارج رابه‌میزان خود محدودمینماید .

مخارج‌حواله داده نمیشود مگر تدریجاًمطابق وجوهاتیکه‌وصول شده‌است

قبل از دریافت عایدی هیچ خرجی پرداخته‌نمیشود .

ماده ۱۱۵ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸٦۲ مخصوصاً این مسئله ر ذکر نموده و قوانین‌تفریق محاسبات سالیانه بودجه‌ها بر سمت‌به‌بودجه عایدات مخصوصه این عنوان را میدهد که مطلب از آن‌مفهوم میگردد مشاغل و شعبیکه مخارج آن پرداخته نمیشود مگر مطابق میزان‌عایدات دریافت شده . قانون مالیه نیز بیان دلیل را مینماید . اعتباراتیکه برای مخارج همان بودجه (بودجه منابع عایدات مخصوصه که برطبق میزان وجوه دریافتی مخارج آن بمصرف میرسد) موافق صورت ضمیمه ء قانون حاضره تخمیناً معین میگردد . لایحه قانون بودجه راجع ، سنه مالیه ۱۸۹۲) متن قوانین رسمی بطور وضوح این سمت بودجه عایدات‌مخصوصه را مقرر میدارد . وصول عایدات در این بودجه‌همیشه برحواله وپرداخت مخارج مقدم است . دلایل آنچه بر سمی‌ثابت ، سانتیم‌های اضافی بطور سهولت واضح است دولت این سانتیم ها را ، مالیاتهای مستقیم وصول مینماید

پس همانطورکه‌تدریجاً مالیات‌ها را وصول مینمایدمیزان‌دریافتی سانتیمها را نیز بمقامات لازمه محلی میپردازد دولت بعد از وصول

وجهی را که دریافت نمود تحویل میدهد پس صدور حواله مخارج نیز مطلقاً مطابق با وصول وجوه میشود نسبت به ایالات و ولایات اگر چه اوضاع را سهل تر میتوان در دست داشت ولی با وجود تشکیلات غیر صحیحی که فعلا مورد عمل است باز همان ترتیب هم بنظر منطقی است. وزیر داخله که در حقیقت مأمور صدور حوالجات پرداخت مخارج ایالتی وولایتی است شخصاً بودجه‌های ایالتی وولایتی را اداره مینماید پس وزیر خود را باین مسئله محدود مینمایدکه تدریجاً عایدات ایالتی و ولایتی ازبودجه مملکتی عبور نموده وبدست او رسیده واو میزان متعلق به ایالات و ولایات را به محل خود مسترد نماید. طبعاً وزیر وجهی را مسترد مینماید که آن وجه را دریافت نموده است و از همین نقطه نظر قاعده تخصیص برای محدود نمودن حوالجات پرداخت مخارج مطابق میزان صحیح وصول عایدات مقرر شده است تمام این ترتیبات بازمبتنی بردلایل منطقی میباشد.

راجع به وجوه جرئی چنانکه درخاطرداریم سومین قسمت عمده عملیات بودجه منابع مخصوصه مسئله تخصیص به شکل مختلف دیگری خود را نمایش میدهد.

وجوه جرئی مرکب ازمنابع سانتیم‌های اضافی است که مخصوصاً بعنوان کسر عمل و پر نمودن محل‌های اضافی مالیاتهائیکه به غلط یامکرر در جزء جمع وجود داشته با ضررهائیکه متعاقب وقایع فوق‌العاده وارد میشود (از قبیل حریق ـ تگرگ ـ سیل بردن ـ سن خوری و امثال آنها) دریافت میشود این سانتیم‌های اضافی دریک مقصود صریح و معینی از مالیات دهندگان دریافت و انحراف از مقصد آن غیر ممکن است.

بنابراین هیچ ترتیبی از این مسئله طبیعی‌تر نیست که هر ساله در این موضوع یك بودجه از منابع عایدات مخصوصه تشکیل دهند و در این امر فقط این اسم بامسمی است .

عایدات سالیانه این بودجه مخصوصه و وجوه احتیاطی که در آن موجود می‌ماند ملك طلق مالیات دهندگان است . دولت فقط خود را موظف میداند که این وجوه را بحساب مالیات‌دهندگان اداره نموده در در مواقع کسر عمل مالیات وجوه دریافتی بعنوان ساتیم‌های اضافی را بآنها مسترد دارد .

در اینجا ترتیب ابراز هر نقطه نظر صحیح و از وی منطق است . و همینطور هم لایحه راجع بحذف بودجه منابع عایدات مخصوصه موافق ترتیبات جدیده یك حساب جداگانه برای وجوه جزئی و کسر عمل مالیات محفوظ نگاه داشته بود .

بودجه از منابع عایدات مخصوصه در حالیکه مخارج آن فقط موافق عایدات دریافتی حواله صادر میشود محقق است که هیچ وقت کسر عمل نباید داشته باشد .

موازنه این بودجه همیشه محفوظ است موافق این ترتیب در سنه ۱۸۹۲ عایدات و مخارج این بودجه بمبلغ ۲۲٦٬۳۰۱٬٥٤٤ فرانك ختم گردید .

این موازنه از ابتدای شروع تا انتهای خاتمه بودجه دائماً وجود دارد زیرا که مخارج همیشه تابع و موکول بمیزان عایدات است و این نوع بودجه بسیار ساده است .

معهذا با وجود این ترتیبات که عرضه داشت و مخارج بودجه لاینقطع در افزایش و کسر بود برای حفظ موازنه ختم عمل ناچار از این بودند

که اختیار انتقال وجوه از یك سال بسال دیگر راکه درسایر بودجه‌ها معمول نیست دراین بودجه بموقع عمل گذارند .

نظربااین‌ترتیب اضافه عایدات یا کسرمخارج از یك دوره‌عمل‌مالی به دوره عمل دیگرتجدید حاصل نمود وظاهراً همیشه موازنه بودجه که بواسطه اوامر رسمی مقرر شده بود محفوظ بود .

اختیار انتقال وجوه از یك سال بسال دیگر بواسطه یک حکم دولتی فقط برای بودجه ازعایدات منابع مخصوصه در موقع ایجاد آن بودجه در سنه ۱۸۷۸ قبول شده بود ولی افراط و تفریطها و اشکالات‌و بی‌نظامی‌های دورهٔ‌عمل سبب عدم کنترل کافی دیوان محاسبات‌وپارلمان گردیدند و از اول۱۸۸۲ این اختیار نقل و انتقال حذف گردیده و هر قانون بودجه فوق‌العاده مصرح است که‌نقل و انتقال وجوه فقط بموجب قانون‌مخصوص‌ممکن‌است‌واقع‌شود .

* - دویم - بودجه‌های ضمیمه

این اصل لایحه قانون مالیه مخصوص به چهارمین قسمت بودجه است(بودجه‌های ضمیمه که برای حفظ‌ترتیب به‌بودجه‌عمومی‌اتصال‌داده میشود) که مرکب از ۹ بودجه‌کوچك مخصوص‌و مربوط به‌۹موضوع ذیل است :

ضرب‌سکه و مدال .

صندوق ملی پس انداز .

مطبعه ملی .

نشان‌لژیون دو نور .

صندوق معلولین‌بحریه .

مدرسه مرکزی صنایع و کارخانجات .

تلفن .

راه‌های آهن .

راه‌های آهن دولتی .

برای چه این نه شعبه امور در جزء بودجهٔ معمولی نیست ؟ زیرا که حالت صنعتی این امور یا نیم صنعتی آنها ممکن نیست با ترتیب عمومی که در بودجه معمولی چنانکه دیدیم معمول است موافقت حاصل نماید در بودجه معمولی عایدات را بایستی بمخارج نزدیك نمود در صورتیکه در آنجا هر بودجه اختصاصی برای خود باید داشته باشد و باین مناسبت مقام جداگانه برای بودجه های ضمیمه مقرر شده است پس بودجه های ضمیمه شامل مشاغل مخصوصه بوده و هریك از آن شعب شخصاً ورأسا اضافه عایدات یا کسر عمل مخارج خود را خصوصاً معلوم مینماید چنانچه اضافه عایداتی باشد یك ماده ستون مخارج پرداخت مبلغ اضافه را به بودجه معمولی درج مینماید چنانچه کسر عمل داشته باشد وجهی که معادل کسر عمل بعنوان کمك از بودجه معمولی دریافت شده دریك ماده ستون عایدات نوشته میشود این عملیات دفتری بر حسب ظاهر موازنه عایدات و مخارج را در هریك از بودجه‌های ضمیمه محفوظ میدارد ولی در حقیقت هریك از آنها برای دولت منبع عایدی بوده یا اینکه بر خلاف از دولت مطالبه وجه مینمایند مطابق لایحه بودجه ۱۸۹۲ شعب ذیل مبلغ خرج در رفته اضافه عایدات خود را به خزانه دولت تحویل نموده‌اند .

ضرب سکه و مدال ۸۳٫۲۰۰ فرانك

مطبعه ملی ۲۱۳٫۰۰۰ فرانك

راه‌های آهن دولتی ۳۳۰ر۸٤٠ر۸ فرانک

برخلاف دو شعبهٔ دیگر وجوهات ذیل را از طرف دولت بعنوان کمک دریافت نموده‌اند :

نشان افتخار فرانسه یالژیون دونور ۵۸٤ر۹٦۲ر۹ فرانک

معلولین بحریه ۷٠۳ر۷۸٤ر۷ فرانک

مدرسه مرکزی صنایع و کارخانجات از نظر عایدات و مخارج تعادل داشته شعبه‌تلفن بطور استثناء اضافه عایدات‌خود را بسنه‌مالی‌بعد انتقال داده است مطابق بیانات فوق میتوانیم نسبت به بودجه‌های ضمیمه توضیح ذیل را اظهار داریم :

بودجه‌های ضمیمه عایدات و مخارج شعب مختلفه صنعتی راکه دولت اداره مینماید خصوصا تعیین مینماید از نقطهٔ نظر منطق آیا چنین بودجه‌هائی باید وجود داشته باشد ؟ چنانکه گفتیم این بودجه‌ها عبارت از عملیات صنعتی است که نسبت بآنها قواعد محاسبات بودجه معمولی مطابقت حاصل نمینماید .

عنوان امور صنعتی بدون شبهه بطور غیر مستقیم به نشان فرانسه Légion d'heuneur یا صندوق معلولین در بحریه مربوط میشود درصورتیکه نسبت بمشاغل دیگر از قبیل مطبعه ملی مدرسه صنایع و کارخانجات تلفن راه‌های آهن وراه‌های آهن دولتی صحیحاً این عنوان داده شده است .

پس موضوع این خواهد بود که آیا این امورو‌عملیات صنعتی در جزء وظایف دولت وارد گردیده یا اینکه مربوط بوظائف دولتی نیست اگر این امور از جزء وظایف دولتی است پس محل صحیح و بقاعدهٔ آنها در جزء بودجهٔ معمولی است چنانچه بر خلاف این‌عملیات‌را‌نمیتوان

در جزء وظایف قانونی و حقیقی دولت شمرد و چنانچه از روی حق این امور در دست دولت منفعت حاصل نمینمایند چرا دولت این امور را ضبط و تصرف نموده و برای چه آنها را به هیئت‌های خصوصی که این امور متعلق و مربوط بخود آنها است وا گذار نمینماید ؟ درحقیقت چنانچه مسئله ضرب سکه و مدال را که دولت بعنوان حق دولتی اداره نموده و صندوق پس انداز پستی را که بواسطهٔ یك حس خیرعمومی به رقابت صندوق پس انداز خصوصی در سنه ۱۸۷۹ ایجاد نموده کنار بگذاریم در اول نظر مدرسه صنایع و کارخانجات را مشاهده مینمائیم که بواسطهٔ شرکت مخصوصی تا ۱۸۵۷ اداره میگردیده و در آن وقت دولت فقط بواسطه قدرت خود آن را ضبط نموده است ولی میتوان گفت که این مدرسه از ابتدای ایجاد و در وقت تعالی و ترقی آن هم همیشه ممکن بوده است که به آزادی کار نموده و بدست شرکتهای خصوصی اداره شود .

نسبت بمطبعهٔ ملی اعتراضات شدیده از اطراف میشود صاحبان مطبعه آزاد معتقد هستند که اررانتر از مطبعه رسمی برای دولت کار مینمایند و برخلاف امتیازی هستند که برای مشتریهای اداره بمطبعه ملی داده شده است .

در ۲۱ آوریل ۱۸۸۷ یك کمیسیون مخصوصی مامور رسیدگی باین عرایض و اعتراضات گردیده و مقصود این بود که آیا دولت بایستی اداره نمودن مطبعه ملی را ترك نماید ولی کمیسیون ارسان چنین تصمیمی خود داری نمود ولی همان اعتراضات و اشکالات [illegible] معلوم مینماید که دولت از وظیفه خود خارج شده است .

تامین‌هائی که جدیدا خریده شده است ، از سنه ۱۸۹۱ جزء بودجه

های ضمیمه گردیده یکی از امور شرکت‌های خصوصی است که دولت بخود متعلق نموده است .

بالاخره مسئله راه‌های آهن فرانسه که قطعاً برطبق قانون ۱۸٤۲ بشرکت های عمومی واگذارشده‌است‌ازسنه ۱۸۷۸تاامروز دولت‌شخصاً مالك یك خط متجاوز ۲۵۰۰ کیلومتر گردیده وخودرا داخل‌درمیدان رقابت ومبارزه نموده است .

اینطور معتقد هستند که راه‌آهن دولتی‌سه‌نوع خدمت‌به‌مملکت مینماید خدمات علمی خدمات تجارتی و خدمات نظامی (راپرت کمیسیون در بودجه ۱۸۸۸) بدون اینکه خود را داخل در مباحثات شدیده بنمائیم که هر ساله در پارلمان در این‌موضوع میشود همینقدر ذکر جمله ذیل که‌عاده برای‌تثبیت این تأسیس بیان‌میشودکافی خواهد بود :

« یکی از فوائدعمده که‌دولت‌ازوجودیکرشته‌راه‌آهن‌متعلق‌بخود حاصل مینماید همانا دارا بودن محل تجربه در تحت اختیار میباشد » چنانچه مقصود از تجربه موقتی باشد مقام راه آهن دولتی در بودجهٔ ضمیمه بسیار بموقع است ولی در صورتیکه برخلاف این تأسیس دائماً برای‌تجربه‌بایستی‌دردست‌دولت‌بماند ویکی ازوظایفه‌عادی دولت‌شمرده شود پس بجای چنین امری در جزء بودجه معمولی است بعلاوه دول خارجه نیز در این خصوص تردیدی نموده‌اند در پروس اداره نمودن راه های آهن دولتی که اهمیت آن غیر از آن است که نزد ما است از حیث عایدات و از حیث مخارج تماماً در جزء بودجه معمولی است بودجه معمولی بلژیك وزارت راه های آهن پست و تلگراف را شامل است .

خلاصه مشاغل و دوائریکه بنام بودجه ضمیمه وجود دارد نمیتوان بجا و در محل خود تصور نمود مگر اینکه بطور موقت آن را فرض نمود.

ترتیب وتشکیل این بودجه‌ها جداگانه و بطور ضمیمه سبب آن است که خود دولت هم تردید در حقانیت ضبط و تصرف این مشاغل داشته چنان که تاکنون چند فقره از آنها جزء بودجه معمولی گردیده و یك روزی هم همان است با یك اقدام اساسی اغلب مسائلی که مشتر قابل قبول باشد به هیئت‌های صنعتی عمومی و خصوصی واگذار شود

۱

فصل یازدهم

مشاغل مخصوصه ـ خزانه ـ انتهای جزء راجع به بودجه

• اول — مشاغل مخصوصه خزانه • بودجه و خزانه • توضیح هر یك از آنها • وظایف بودجه و خزانه • پرداخت های بدون محل و قروض جاریه دلایل ایجاد مشاغل مخصوصه • نکاتیکه آنهارا توصیف مینماید عایدات آنها • یك روزی با مخارج باید موازنه حاصل نماید • موقتا خارج از بودجه ها از صندوق های خزانه اخذ عایدی مینماید • نمونه های مشاغل (یادوائر) مخصوصه • مساعده ها برای ساختن مدارس راه های مابین دهات • تجدید تشکیل مدافعه بندر کاله قروض بامور صنعتی • استقراض یونان • مساعده بشرکتهای بحریه • ضمانت منافع راه های آهن . این حساب اخیر (یعنی ضمانت منافع راه های آهن) فقط در اصل پنجم قانون مالیه نوشته شده است • وضع و حالت این حساب جهاتیکه بواسطه آن جهات این حساب را از بودجه معمولی در سنه ۱۸۸۵ خارج نموده اند •

• دوم — عدم امکان تنظیم جمع کل بودجه دولتی مخلوط بودن قسمت های قبل این قسمت‌ها ممکن نیست جمع بندی شود حالت بوجه های فرانسه در اینموضوع •

• سوم — وسایل خدمت و ترتیبات مختلفه ـ مواد عمده‌ایکه عادة این اصل را ترکیب مینماید اعتبارات اضافه اعتبارات حقوقات متقاعدین کشوری و نظامی مشاغلیکه بتوسط وجوهیکه کمپانی‌ها و سندیکاها مساعده میدهند اجرامیشود • قبوض خزانه کمك و مساعدت بایالات و ولایت برای راه های تامین دهات وغیره .

• چهارم — اسناد و نوشتجات ضمیمه خارج از متن لایحه قانون مالیه

توضیحات - تطبیقات - احصائیه صورت هائیکه بموجب قانون های مخصوصه بطبع میرسد قسمت عمده حجم لایحه بودجه عبارت از نوشتجات و اسناد مذکوره است انتهای مطالعه حجم و تهیه بودجه .

۵ - اول - مشاغل مخصوصه خزانه - ضمانت منافع نسبت بشرکتهای راه های آهن

پس از تشریح چهار بودجه مذکوره قبل شاید همچو تصور شود که مطالعه در بودجه عمومی دولتی را تمام نموده ایم ولی اینطور نیست زیرا در بودجه دیگری هم که جدیداً بنام « مشاغل مخصوصه خزانه داری تأسیس گردیده فعلا مباحثه خواهیم نمود .

نمیتوان اینمسئله را کتمان نمود که در اینجا یک قسمت مشکلی از علم مالیه بر میخوریم توضیح مشاغل مخصوصه خزانه داری بانداشتن متن رسمی در این خصوص ممکن است اینطور بیان شود . « مشاغل مخصوصه خزانه مستقیماً خارج از بودجه ها وجوهاتیکه موقتاً لازم دارند از خزانه دریافت مینمایند تا اینکه عایدات آنها موازنه با مخارج خودشان نماید » برای تفسیر این توضیح بایستی ابتدا معنی دو کلمه بودجه و خزانه را از خود سؤال نمود؟

بودجه یک شخصیت حقوقی جداگانه ای داشته و خزانه نیز شخص حقوقی دیگری است این دو شخص حقوقی از هم جدا هستند معذلک روابط زیاد و وجه اشتراکی با هم دارند ولی هر یک از آنها چنانکه دیده خواهند شد در منافع خود عمل مینمایند . توضیح بودجه سابقاً در فصل اول داده شده است فقط نکته ایرا که فعلا مورد بحث است بنظر

بیاوریم این است که بودجه شامل کلیه عایدات ومخارج یکساله است.
نسبت بخزانه ما نمیتوانیم بهتر از جمله ذیل توجیهی برای آن نمائیم (خزانه مخزن بزرك‌منابع دولتی است) دردامنه محیط‌خزانه است که تمام عایدات از هر قسم که‌باشدعایدات‌قطعی‌عایدات جاری عایدات خزانه دازی جمع آوری شده و همینطور نیز در محیطودامنه او است که تمام مخارج پرداخته میشود خزانه عبارت از صندوق پر تقوی دولتی است یا بعبارت واضحی خزانه عملا و حقیقتاً تمام صندوق ها ئیکهٔ مربوط‌به دولت در نقاط مختلفه مملکت نزد مامورین مالیه گذارده‌مرکزیت میدهد یکی بودن خزانه در روی کاغذ و در ثبت دفاتر مرکزی حقیقت حاصل مینماید خزانه مصدر و اساس عمل است و بهمین مناسبت میتوان توضیح مذکوره در فوق را برای تفسیر آن قبول نمود: «خزانه مخزن بزرك منابع دولتی است»
وجود هر بودجه محدود به مدت سالیانه او است اگر چه دوره عمل مدت سال را چند ماه برای تسویه معاملات آن سال اضافه‌مینماید ولی بودجه پس از تفریق معاملات سالیانه مرده است برعکس معاملات خزانه دائمی بوده و انتهائی برای آن نیست معاملات خزانه ابتدا و و انتهائی ندارد چنانچه بواسطه اوضاع مملکتی صورتهای محاسبات کامل نبوده و نقصی در آن حاصل نموده خزانه بواسطه یك سلسله ممتدی از ازمنه قدیم متصل و همچنین بخزانه جمهوریت آتیه هم مربوط میشود.

ما بین این دو شخصیت بودجه و خزانه باید دید چه مناسباتی جاری است؟ اغلب گفته شده است که خزانه (بانکیه) صراف‌بودجه ها است تطبیق این معنی هم بسیار صحیح است زیرا بودجه‌های بسیار

مرتب هم بدون واسطه یك صراف نمیتواند انجام شود چنانچه دراولین ماه های سال که هنوز عایدات وصول نشده و باید مخارج هم پرداخته شود وجوهات احتیاطی در خزانه وجود نداشته باشد بودجه های بسیار منظم هم ناچار از عدم پرداخت مخارج میگردد بطریق اولی نسبت به بودجه هائیکه کسر عمل دارند و بالاخره وجوهاتی را باید به پردازند که هنوز وصول ننموده اند چگونه بدون مساعدت و کمك خزانه ممکن است امور خود را اداره نمایند.؟

خزانه در مقابل بودجه ها همان وظایف و روابطی را داراست که یك صراف با طرفهای خود دارد خزانه وجوهانیکه بودجه ها لازم دارند در مواقع لازمه بآنها قرض داده و این وجوهات خواه از فاضل عایدات سنوات قبل خواه از منابع عایدات فوق العاده مختلفه خواه از استقراضات جاریه تادیه میشود.

پس از این توضیحات مختصر در معنای خزانه ما بمقصود خود که عبارت از مشاغل مخصوصه خزانه بود مراجعه مینمائیم قسمت اول توضیح مشاغل مخصوصه معلوم گردید که این مشاغل ودوائر مستقیما وخارج از بودجه ار خزانه کسب عایدات مینمایند. اگر بودجه های حالیه فقیر نیستند یعنی بقدر کفایت وجوهات در آن دریافت میشود ولی چون منبع و منشی آنها از مالیات است هرگز در یك زمینه وسیعی دارای وجوهات فوق العاده نخواهد بود. برخلاف خزانه مخصوصاً در این سنوات اخیر خیلی متمول شده است.

عایدات در صندوق های خزانه زود بر جمع آوری شده در صورتیکه مخارج آن بزودی خارج نمیگردد وجوهات صندوق های امانتی و صندوق پس انداز محاسبات جاریه ایالات و ولایات و غیره

درآمد قبوض خزانه به مدت های کم یا زیاد استقراض و غیره از خزانه سبب ایجاد یك وجوه فراوانی گردیده است نظر باینکه بودجه فقیر و خزانه دولتمند است طبعاً تشبثات اشخاص ذینفع در این میشود که توسلات به بودجه را ترك نموده و به خزانه متمسك شوند . تهیه کنندگان بودجه با یکدیگر در این موضوع موافقت نموده و اغلب دوایریکه بودجه معمولی را فوق العاده سنگین می نمودند از بودجه معمولی جدا نموده و آنها را اجازه داده اند که مستقیماً از صندوق خزانه وجوه لازمه را دریافت دارند

اما تمام دوائر آیا می توانند بمیل خود از جزء بودجه معمولی جدا گردیده و به آزادی در محوطه متمول تری که قواعد و نظامات هم در آنجا کمتر ملحوظ است خود را مستقلا بر قرارنمایند ؟ نه اینطور نیست بلکه شرائط مخصوصی برای انجام این مقصود خواسته شده است و آن شرائط در آخرین جمله توضیحیکه قبلا داده شده است مندرج است : « تا وقتیکه عایدات آنها موازنه با مخارج آنها بنماید » پس بایستی که دوائر مذکور در آتیه بتوانند عایدات کافی برای موازنه مخارج زیادخود تحصیل نمایند . آنجا است که تمیز دوائر و مشاغل مخصوصه داده میشود .

این دوائر دارای وضع موقتی بوده خزانه بآنها فقط مساعده داده و مساعده ایست که در مدت کم یا زیادی از محل عایدات پیش بینی شده آن عمل باید استرداد شود .

برای اینکه این بیانات بهتر فهمانده شود لازم است چند فقره مثال از مابین بیست و هفت دوائر مخصوصه ئیکه حالیه در محاسبه خزانه است ذکر نمائیم

فروش بمامور صنعتی (قانون اول اوت ۱۶۸۰)

کمك و مساعده به صندوق راههای مابین دهات .

کمك و مساعده به صندوق تاسیسات مدارس .

کمك و مساعده از ابتدای ۱۸۸۰ برای اتمام راههای مابین دهات و ساختن ابنیه و مدارس .

مساعده به کمپانیهای ترانس اتلانتیك و مساژری مارتیم .

تجدید ترتیبات دفاعیه بندر کاله .

مساعده به کمپانی های راه های آهن برای ضمانت منافع .

هر یك از این محاسبات موافق پیش بینی های رسمی باید یك روزی مخارج خود را بواسطه عایدات متعلق بخود تهیه و موازنه نماید بعضی اوقات این موازنه در بین عایدات و مخارج حقیقت حاصل نموده و امثال مختلفه هم این مسئله را ثابت مینماید ولی این موازنه خیالی جزو عمده حساب ابتدائی را تشکیل میدهد که باعث تصدیق نوشتن آن مخارج جزء دوائر مخصوصه خزانه می گردد موافق این ترتیب انجمن های محلی بوسیله عایدی سالیانه بایستی مبلغی را که خزانه برای تمام نمودن راه های مابین دهات مساعده داده است استرداد نموده و همچنین مبلغی هم که برای ساختن بنای مدارس از طرف دولت مساعده داده شده باید استرداد شود این دو محاسبه پس یك روزی بتدریج وبسته میشود.

مخارج تجدید ترتیبات دفاعیه بندر کاله مطابق پیش بینی هائی که شده است مطابقه با میزان وجهی خواهد نمود که ازفروش اراضی متروکه در آنجا حاصل میشود و این محاسبات مستقیما مخارج لازمه را از صندوق های خزانه برداشت نموده و بتدریجا از محل قیمت اراضی انتقالی وجوه خزانه مسترد میشود .

برحسب عقیده وزرای وقت این ترتیب باعث آن است که بودجه از تحمیلاتیکه سبب اغتشاش ذهن و عدم ترتیب است خلاص گردیده و یك مخارج ضمیمه و اضافه درطرف چند سال تحمل مصارف این دوائر را نموده و پس از مدتی عایدات خود آنها موازنه مخارج مصرف رسیده را مینماید .

شعبه ضمانت منافع با توضیحات ذیل درماده محاسبات عمومی مالیه منظور است « بر طبق قراردادهای با شرکت های راه های آهن وجوهاتیکه دولت بنام ضمانت منافع به شرکت ها می پردازد عبارت از مساعده هائی هستند که آن وجوه با نفع چهار در صد ازمنافع خرج در رفته خطوط راه آهنیکه این ضمانت منافع بآن راجع است باید استرداد شود این منافع خرج در رفته در صورتی است که از اصل وفرع استهلاکی اضافه شود . »

موافق قراردادهائیکه با شرکت های راه آهن شده و در سنه ۱۸۸۳ نیز آن قرار دادها تجدید گردیده است دولت در حقیقت ضمانت یک حد اقلی را نسبت به منافع سرمایه مخارجیکه در تاسیس خطوط آهن میشود نموده است .

دولت هر ساله از عایدات خود بموجب ضمانتیکه نموده است کسور منافع خالص وجوه مصرف شده را جبران مینمایند . اما وجوهات سالیانیکه دولت بعنوان ضمانت کمپانیهامی پردازد عبارت ازمساعده ایست که کمپانی اصل آن وجوه را باضافه نفع صدی چهار خواه در مدت امتیاز (اگر عایدات آنها اجازه پرداخت آنرا داده باشد) خواه پس از انقضای مدت امتیاز باید استرداد نمایند .

این همان نظیر مساعده است که چنانکه ملاحظه میشوددرسنه

۱۸۸۵ شعبه ضمانت منافع را در جزء مشاغل مخصوصه خزانه مقرر نموده است در صورتیکه مقصود جزیك مساعده نیست پس قطعاً مخارج حالیه یك روزی مسترد خواهند گردید و باین دلیل دیگر مناسبت ندارد که بودجه حالیه را اضافه نموده و تحملی بمردمان وقت بشود در صورتیکه استرداد این وجوه یک روزی بودجه سنه آتیه را ازحیث عایدات متمول خواهد نمود.

آیا بهتر این نیست که این معامله را از بودجه ها خارج نموده و نظم و ترتیبات بودجه را متزلزل ننمود و جداگانه یك محاسبه نزدیك خزانه تشکیل دهیم که آن خزانه موقتاً این عملیات را کمك و مساعدت نماید.

بنا بر این قانون ۸ ماه اوت ۱۸۸۵ راجع به بودجه ۱۸۸۶ در اصل پنجم ماده ۱٤ مقرر نموده است مابین مشاغل دوائر مخصوصه خزانه دو حساب ذیل ایجاد میشود

مساعده هائیکه به کمپانی های راه آهن داده میشود برای ضمانت منافع آنها و مساعده بکمپانی های راه آهن الجزایر برای ضمانت منافع

از آن به بعد هرساله مبلغ ضمانات از بودجه معمولی خارج گردیده است. در سنه ۱۸۸۸ هشتاد و پنج ملیون از مخارج سبك گردیده و همچنین در ۱۸۸۹ ۷۵ ملیون و در سنه ۱۸۹۰ ۶۹ ملیون و در سنه ۱۸۹۱ ۵۸ ملیون از مخارج کم شده است نظر به این تغییر و تدبیر عاقلانه موازنه بودجه معمولی کمتر دچار زحمت و اشکال می گردد و از همین نقطه نظر است که ضمانت منافع با مشاغل مخصوصه خزانه برقرار گردیده است و دلایل فلسفهٔ همیشه برای حفظ ظاهر مطالب بیان میشود اما مسئله عمده دول است که بر

هر چیز تفوق و برتری دارد .

از متن مضمون لایحه بودجه ۱۸۹۲ راجع به پیشنهاد حذف قسمت ضمانت منافع راه های آهن الجزایر از مشاغل مخصوصه خزانه دلیل مسئله بخوبی واضح میشود « لایحه مزبور میگوید : این یک اشتباه و خود گول زدنی است که نسبت بمساعده پرداختی ضمانت منافع این خطوط مدت محدودی تصور شود و چون عقل حکم مینماید که مخارجیکه در مدت غیر محدودی باید مصرف شود تا ازعایدات عادی بعدا پرداخته گردد لهذا ۲۳ ملیون مخصوص راه های آهن الجزایر در جزء بودجه معمولی منظور میشود و ۳٤ ملیون دیگر متعلق به راه های فرانسه کمافی السابق در جزء مشاغل مخصوصه خزانه باقی خواهند ماند . »

دلیل اوضاع حالیه را کلمات اخیر مقدمه بودجه ۱۸۹۲ بخوبی معلوم مینماید که ترتیبات ۱۸۸۵ امروزه اساسا محکوم به بطلان و هر موقع که اوضاع حاضره اجازه دهد یکی بودن بودجه را در نظر خواهند گرفت .

☆ - دوم - پنج قسمت مذکوره قبل را نمیتوان جمع بندی نمود

پنج قسمت عبارت است از : بودجه معمولی - بودجه فوق العاده بودجه منافع مخصوصه . بودجه های ضمیمه و سرویس های خصوص خزانه :

خاتمه طبیعی تشریح قسمتهای مختلفه مذکوره قبل شامل جمع

بندی میزان هر یك از آن قسمت ها میشود :

بودجه معمولی ۳۲۱۷۸۲۵۵۲۵ فرانك

بودجه از منافع مخصوصه ۴۵۴۳۵۱۴۲۵ فرانك

بودجه های ضمیمه ۱۰۷۳۲۲۱۳۳ فرانك

مشاغل دوائر مخصوصه خزانه ۳۴۰۰۰۰۰۰ فرانك

(ارقام لایحه بودجه سنه ۱۸۹۲)

باین ترتیب ممکن است بودجه‌ها را خلاصه نموده ودارای یک بودجه واحدی نمود ولی نه قانون مالیه و نه مقدمه بودجه و نه راپرتهای کمیسیون‌ها هرگز چنین جمعی را درعهده نگرفته‌اند زیرا چنین جمعی خالی از حقیقت است .

با وجود جدا نمودن هریک از بودجه‌ها این بودجه ها باز با یکدیگر مربوط و بطوری مخلوط میشود که از یک طرف جمع آنها ناقص و از طرف دیگر بی‌اندازه در آنها مبالغه و تکرار شده است .

مثلا اغلب از بودجه‌های ضمیمه از بودجهٔ معمولی بعنوان کمك وجه دریافت نموده در صورتیکه بر خلاف بودجه های دیگران فاضل عایدات خودرا به بودجه معمولی تحویل میدهند و این مسئله طبعاً سبب تکرار ارقام هم درعایدات وهم در مخارج است همینطور درایالات وولایات از یکطرف وجوهاتی بعنوان وجوه امدادی از وجوه راجع به معارف راجع به‌راه‌های مابین دهات از بودجهٔ معمولی داخل دربودجه منافع سانتیم‌های ایالتی و ولایتی و غیره است که در خود آن بودجه برآورد شده‌است .

پس بایستی معاملاتیکه مخصوص بدولت است از معاملاتیکه در

جزءوظایف آن نیست بکلی جداشود .

لازم است متذکر شویم که جمع آوری تمام این تشکیلات و قسمت ها در یك رقم و یکجا ترتیب شیئی غیر متجانس و خالی از معنی خواهد بود .

یکی از مخبرین مجلس ملی میگوید : هیچ مسئله درهم تر و مبهم تر و واهی تر از تنظیم و طبقه بندی حالیه بودجه ما نیست . . . تمام ترتیبات دفتری راکه تمام بودجه برآن اطلاق میشود به یکدیگر اضافه نموده مثل اینکه هر یك از آنها اساس یك هیئت جامعه مخصوص و مستقلی را تشکیل میدهد و بالاخره ارقام آنها را جمع بندی نموده و امر را خاتمه میدهند این ترتیب محاسبات مطلقاً غلط است » (راپرت راجع به بودجه عمومی ۱۸۸۶ بتوسط مسیو ژول رش نماینده مجلس ۹۰ ژوئن ۱۸۸۵) .

این عیب اساسی بودجه‌های فرانسه یحتمل از طرف تهیه کنندگان آنها عمداً واقع میشود نظر باینکه نمیخواهند خوانندگان بودجه را ازارقام بزرگ متوحش نمایند تهیه کنندگان بودجه مایلند که جمعها را قسمت قسمت نموده و یکی بودن بودجه را از میان بردارند در هر دوره اجلاسیه پارلمان مسئله مالیه وبودجه بمناسبت تحمیلات مختلفه نسبت به تعیین ارقام حقیقی عایدات و مخارج محل مباحثه بوده‌است .

بودجه های دول خارجه چنین عدم ارتباط و انفکاك را دارا نبوده جمع آن ها در بیان مقدمه و در متن قانون مالیه هم واضح و معلوم است

تقسیمات جزء عبارت از قسمت های آن جمع کل و مخصوص

توضیح جزئیات بودجه است ما مزایای بودجه های خارجه را از این نقطه‌نظر درفصل نهم که مخصوص به بودجه های فوق‌العاده میباشد بیان نموده‌ایم .

* - ۳ - وسائل خدمت و ترتیبات مختلفه

پس از قسمت های مخصوصه به تقسیمات جزء مختلفه بودجه یك قسمت اخیر از قانون مالیه بنام (وسائل خدمت و ترتیبات مختلفه .) عده زیادی از مسائل مختلفه راکه صورت آن ذیلا بنظر قارئین میرسد جمع آوری مینماید .

۱) صورت تشکیلات دوایر مصوبه که نسبت بآنها دولت موقتاً میتواند اعتبارات اضافی بدهد .

۲) اعتبارات مندرجه نسبت به حقوق تقاعدی

۳) اجازه صدور صکوك خزانه و اسهام استقراض بمدت کم .

۵) ترتیبات مختلفه راجع بوزارت بحریه . ساختن و محافظه ابنیه. تدارکات و ارزاق و غیره ملزومات قدیمه که تحویل‌دارالصنایع میشود .

صورت ها و محاسبات عملیاتیکه بعد واقع میشود .

۶) کمك ها و مساعدت که وزارت داخله و وزارت‌معارف‌مجاز هستند برای راههای مابین دهات و تحصیلات عالیه و متوسطه و مقدماتی بپردازند .

۷) کمك‌ها و مساعدتیکه ممکن است براه‌های آهن محلی داده شود .

۸) میزان حد اکثر کارهائیکه در رودخانه‌ها قنوات بنادر بحریه در مدت سال بوسایل وجوهیکه از طرف اطاقهای تجارتی شهرها و ایالات وغیره اجرا میشود

۹) حد اکثر کارهائیکه کمپانی های آهن درمدت سال بوسیله وجوهی که تحویل خزانه میدهند می‌توانند بموقع اجرا بگذارند .

۱۰) میزان کار های متممی که بعد ازتأسیس اولیه درمدت سال بوسائل کمپانی های راه آهن انجام میشود .

۱۱) ماده اخیر که بموجب آن ماده اخذ هرنوع وجهی بدون تصویب قبلی قدغن است .

اگرچه ترتیبات و اتفاقات دیگری برحسب اوضاع هرموقع ممکن است ظاهرشود ولی فعلا امروز این قسمتهاي فوق عبارت ازقسمت اخیر بودجه بنام مشاغل وترتیبات مختلفه است .

دروحله اولی صورت دوائر مصوبه که نسبت به آنها اعتبارات اضافی ممکن است داده شود بطور مطلق در نظامنامه که در شورای مملکتی گذشته است در مدت تعطیل مجلسین در قانون بودجه مندرج ومتکی به مندرجات قانون ۱٤ دسامبر ۱۸۷۹ است .

این قانون تمام اعتبارات اضافی را که مخصوصاً باید درفصل هفدهم تشریح شود اجازه میدهد .

یک ماده مخصوصی بعلاوه میزان مبلغ اسنادخزانه را که وزیر مالیه مجاز به ایجاد و صدور آنها است تعیین مینماید . اسناد خزانه عبارت از اسنادی هستند که مدت انقضای آنها معین و حداکثر آن یک سال است .

منافع این اسناد درروی آن مندرج و سنوات اخیر بواسطه زیادی

وجوه امانتی و فراوانی پول تنزیل این اسناد خیلی تنزل نموده مثلا اسناد یکساله‌دو درصداست . در نظر داریم که‌این‌قسمت‌درجزء‌استقراض جاریه‌منظور بود .

قانون مالیه اساساً وزیر مالیه را مجاز مینماید که چهار صد ملیون از این اسناد صادر نماید اما بواسطه مکنت خزانه که قبلا مباحثه آن را نمودیم تا بامروز این میزان اسناد صادر نشده است . در اول ژانویه ۱۸۸۸ میزان اسناد خزانه که در دست مردم بود بالغ به ۱۶۰۴۵۸۰۰ فرانك بود و در اول ژانویه ۱۸۸۹ تا پنجاه ملیون و اول ژانویه ۱۸۹۱ به ۱۰۵۹۶۳۴۰۰ فرانك رسیده است .

چنانکه دیده میشود هیچ وقت به‌حدا کثر چهارصد ملیون‌فرانك بالغ نگردیده است .

بعلاوه اسناد خزانه که‌بموجب قانون مالیه صادر و بجریان‌افتاده است اسناد دیگر نیز بطور دائمی دربانك فرانسه درمقابل مساعده ۱۴۰ ملیون که مطابق قرارداد خزانه که ۲۹ مارس منعقد گردیده گذارده شده‌است .

این قرار داد بواسطه قانون ۳ مارس ۱۸۸۸ ماده ۲ تمدید گردیده است

قراردادهائی که در سنه ۱۸۸۳ با کمپانی‌های راه‌آهن گذارده شده و همین‌طور قراردادهائی که دائما از طرف دولت‌از مدت چندسال با اطاقهای تجارتی و شرکت‌های دیگر نسبت به ساختن بنادر تجارتی و کانال‌های آبیاری و غیره بسته شده برای مالیه مملکت تعهداتی‌رادر بر دارد که‌هفتن هرساله اهمیت آن تعهدات‌را بایددرنظر بگیرد و نظر بهمین‌مقصود‌قانون‌مالیه در جزو ترتیبات مختلفه هرساله‌موادی‌رامتضمن

است که محتاج به تشریح آنها نیستم .

ابتدا قانون میزان مبلغ کارهائی برای ساختن خطوط جدید راه‌های آهن لازم است پرداخت شود تعیین مینماید (از بابت وجوهی که کمپانیها تحویل خزانه میدهند) مطابق قرارداد های سنه ۱۸۸۳ دولت بیشتر از ۸۵۰۰ کیلومتر خطوط جدیده به کمپانی ها واگذار نموده و مخارج این خطوط به مبلغ دو ملیارد و ۶۰۰ ملیون فرانك تخمین شده است و دولت اینطور قرار داده است که این مبلغ دو ملیارد و ششصد ملیون خواه بوسیله کمك خواه بوسیله استرداد وجوه ضمانت منافع خواه بعنوان مساعده از طرف کمپانی‌ها به خزانه داده شود . چون در حقیقت مطابق این ترتیب کمپانی‌ها قسمت عمده مخارج را از پول دولت مینمایند (یعنی از استرداد وجوه ضمانت منافع) دولت همچو لازم دانسته است که حق تعیین حداکثر وجوهیکه سالیانه باید بمصرف برسد برای خود محفوظ نگاه داشته و هرساله درقانون مالیه آن مبلغ را خود معین مینماید نسبت به سنه ۱۸۹۱ حداکثر وجوهیکه باید بمصرف برسد به مبلغ ۱۶۰ ملیون تعیین گردیده و برای سنه ۱۸۹۱ هم همین مبلغ منظور شده است .

ماده دیگری حد اکثر مخارجی که برای تکمیل افزایش و تعمیرات راه های آهن لازم است معلوم مینماید مقصود از این ماده ساختن راه‌های جدید نیست بلکه فقط مربوط به تکمیل نواقص خطوط سابقه است نسبت به بودجهٔ ۱۸۹۱ لایحه بودجه حداکثر مخارج تکمیل خطوط را به ۵۵ ملیون و برای سنه ۱۸۹۲ به پنجاه ملیون فرانك فقط تعیین نموده است .

یك ماده اخیر یعنی آخرین ماده هرقانون مالیه از ابتدای دوره

تجدید رشته ترتیبات مختلفه قسمت ششم را ختم نموده و سزاوار است که ما مستقلا این ماده را در این کتاب درج نمائیم .

« تمام مالیات های مستقیم و غیر مستقیم بغیر از آنچه بموجب قوانین مالیه‌سنه . . . . اجازه داده شده‌است بهر اسم و رسم که دریافت شود قطعاً و اکیداً قدغن و ممنوع است مأمورینی که امر باخذ این نوع وجوه نموده یا مأمور دریافت شده یا جزء جمع و تعرفه این قبیل امور را بنویسند مثل اشخاص متعدی و اجحاف کننده تعقیب و مجازات گردیده بعلاوه تحصیلدار یا هر کسی که وجه را دریافت نموده برای مدت سه سال از خدمت معاف خواهد بود » (۱) .

تمام فلسفه حقوق پارلمانی نسبت به مسئلهٔ مالیات در جمله فوق حاوی و حقوق نمایندگان ملی راجع بمالیه در این ماده قطعاً و بطرز مؤثری تصدیق و تثبیت شده است .

خارج از اجازه و تصویب پارلمان هرقوه‌ایکه امر بدریافت مالیات بنماید مثل اشخاص متعدی تعقیب خواهد گردید پیشکار و امین مالیه نیز که وصول چنین مالیاتی را بنماید علاوه از مجازات قانونی سه سال از خدمت اداری خارج است و این مأمورین بعنوان احکام مافوق و رؤسای خود نمی توانند خود را از مسئولیت معاف دارند پارلمان

(۱) ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی ایران - جز مالیاتهائیکه بموجب قانون سالیانه بودجه تصویب میشود اخذ هر گونه مالیات دولتی دیگر بهر اسم و رسم که باشد ممنوع است . عمالیکه امر باخذ این قبیل مالیاتهای ممنوعه بدهند و اشخاصیکه فهرست و تعرفه و اسناد آنرا بسازند و کسانیکه متصدی وصول آن بشوند در شمار سارقین اموال دولت محسوب شده و از طرف دولت دائما تعقیب و مجازات خواهند شد .

هر قوه و هر مأمور مالیه را بهر درجه‌ای که باشد در مقابل خود شخصاً مسئول ارتکاب چنین عملی میداند پارلمان میخواهد در این موضوع بتنهائی احکام او متبع بوده و از اول تا آخر تمام طبقات مأمورین پارلمان را مطاع خود بدانند.

مواد لایحه قانون مالیه با صورتهای ضمیمه او بعد از رأی پارلمان اساس متن رسمی قانون بودجه را تشکیل میدهند.

* - چهارم - اسناد عمومی ضمیمه

سومین قسمت مجموع لایحه بودجه بنام: اسناد عمومی ضمیمه دارای حجم بیشتری از دو قسمت دیگر مذکوره در قبل است ولی قبلاً میدانیم که باوجود کثرت عدد صفحات اهمیت این قسمت خیلی کمتر از دو قسمت دیگر است.

اسناد عمومی ضمیمه در حقیقت باصول اساسی مقدمه اسباب موجبه و لایحهٔ قانونی چیزی اضافه ننموده بلکه اصول مذکور را توضیح و تشریح مینماید.

این ضمایم هر ساله از طرف دولت در دنباله لایحه بودجه خواه مطابق رسوم قدیم خواه بر وفق مقررات مخصوصه قانونی مندرج میگردد و در قسمت اول آن خلاصه مطابقه کلیه عایدات و مخارج پیشنهادی با عایدات مخارج مصوبه سنه ماضیه بیان میشود و جدول مفصل عایدات پیشنهاد شده دارای یادداشتی است که ترتیب تخمین عایدات و نتایج معاملات سنهٔ مالیه قبلی و تغییرات قانونی که در نظر گرفته شده است بیان می‌نماید.

جدول مفصل اعتباراتیکه از طرف وزراء تقاضا شده است این موضوع مفصل‌ترین قسمت‌ضمایم را شامل میشودزیرا نسبت بهروزارت خانه یك یادداشت مقدمه‌ای و متعاقب آن اسناد لازم و اطلاعات راجع بهپرسنل‌وملزومات اضافاتی که تقاضا شده است بیان نموده و نه فقط اعتبارات را بطور فصول تجزیه مینماید بلکه قسمت های کوچکتر از مواد و پاراگراف را هم شرح میدهد ارقام راجع به مشاغل و اداراتی که بیشتر جالب دقت و نظر پارلمان است مخصوصاً ازروی کمال‌دقت شرح داده شده و اختصاصاً نسبت بوزارت‌جنگ‌وزارت بحریه اطلاعات مفصله داده‌میشود.

هر وزارت خانه جداگانه مورد بحث گردیده و چون مجزای از یکدیگر نیز توضیح داده شده با کمال سهولت مجال مباحثه و مشاوره میشود.

قبل از آن جدول استقراض جاری ولاوصولی‌های خزانه‌واوضاع مشاغل و دوائر مخصوصه خزانه و غیره مندرج است. ما بین اسناد متفرقه که قوانین مخصوصه درج آنهارا مقرر نموده ما مطالب ذیل را بیان مینمائیم.

یادداشت راجع‌باجرای قوانین نسبت باصناف (قوانین ۱۵ژوئیه ۱۸۸۰ و ۲۰ ژوئن ۱۸۸۱).

صورت مفصل منازلی که در ابنیه دولتی عطا گردیده است(قانون ۲۳ آوریل ۱۸۸۳ ماده ۱۲)

صورت فروش توتون در مدت سال (قانون ۲۷ ژوئیه ۱۸۷۰ ماده ۴۰).

صورت اسامی حکام و معاونین ومدیرهای کل ومشاورین‌ولایات

که بعنوان شخصی یك حقوق اضافه بر مأخذ میزان حقوق محل اقامت خود دریافت میدارند باتعیین تاریخ انتخاب این مأمورین (قانون مالیه ۲۶ فوریه ۱۸۸۷ ماده ۴۸).

صورت های مختلفه راجع به آذوقه و تهیهٔ لوازم بحریه وساختن کشتی ها و کارهای بنادر وپرسنل عمله.

مقدمه اسباب موجبه متن قانون و اسناد ضمیمه سه قسمت غیر متساوی چه از حیث حجم و چه از حیث اهمیت کلیهٔ لایحه بودجه را تشکیل میدهد وزیر مالیه کار اساسی خودرا بعرصهٔ بروز وظهور آورده یعنی پروگرام مقدمهٔ مالیه که همیشه با بی صبری عامه انتظار آنرا داشته اند پیشنهاد نموده وپس از آن از کمیسیون ها و مباحثهٔ علنی ورأی در پارلمان خواهد گذشت.

قسمت دوم

ورای در بودیه

فصل دوازدهم

کمیسیونهای مقننه بودجه ـ شور علنی

تقسیمات موضوع رأی در بودجه

☆ اول — کمیسیونهای مقننه. توضیح کمیسیونهای مزبور وضعیت آنها در ممالک مختلفه. آزاد بودن و عمومی بودن جلسات کمیسیونها برای ورودتمام اعضای مجلس . این ترتیب درفرانسه وجود ندارد لیکن در اطریش جلسات این کمیسیونها عمومی است .

* دویم ــ دائمی بودن کمیسیونهای مقننه . کمیته های دائمی در ممالک متحده امریکا کمیته های دائمی درفرانسه در سنه ۱۷۹۱ ایجاد و در دوره مجلس موسسان تأیید گردید حذف والغواقتداروزارتی نتیجه دائمی بودن کمیسیونها است . تمایلات فعلی کمیسیونهای بودجه در فرانسه .

* سوم ــ راپرتهائیکه از طرف کمیسیون بودجه تهیه میشود . کثرت و از دیاد این راپرتها در فرانسه . متن قطعی لایحه قانونی پس از این راپرتها مندرج است .

* چهارم — مباحثه و شور قانون مالیه در مجالس مقننه . شور در کلیات و شور در مواد (تشریح شور کلیات در رأی آخری) شور در مواد منتهی برأی در جزئیات گردیده وازآنجا تخصیصات بودجه حاصل میشود .

در فصول سابق دیدیم چه شخصی بودجه را تهیه نموده و در چه موقع، بچه نحو بودجه تهیه و تنظیم میکرد واخیراً نیز درشکل لایحه بودجه (کتاب با حجم بزرگ و منقسم بسه قسمت عمده) که وزیر دارائی نوشته و برئیس مجلس نمایندگان ملی تسلیم مینماید مداقه و نظر نمودیم.

همین که این امانت رسماً بمجلس نمایندگان ملی تسلیم شد، لایحهٔ بودجه از دست قوه مجریه خارج شده و بدست قوهٔ مقننه می رسد.

اینک ما وظائف پارلمان را در این موضوع مطالعه و مداقه می نمائیم.

رأی در بودجه موضوع بسیار مهمی است و نمایندگان ملت نمیتوانند بدون مقدمه و انجام کارهای مقدماتی بودجهٔ رأی دهند بنابراین لازم است که بین تاریخ تقدیم بودجه از طرف وزیر دارائی و موقع رأی دادن بآن فاصلهٔ موجود باشد که در طی آن مدت اطلاعات لازمه اخذ و مطالعات کافی بعمل آید. کلیه کارهای مقدماتی عبارت از دو موضوع است:

ابتدا کمیسیون بودجه لایحه قانونی بودجه را مراجعه و مداقه مینماید، وپس از آن لایحه مذکور در مجلس رسمی نمایندگان مورد بحث قرار گرفته و شور علنی در بودجه شروع میشود. در هر حال لایحه بودجه قبل از رسیدن بمقام رأی باید دو مرحله مذکور یعنی کمیسیون بودجه و شور علنی را طی نموده باشد و باید دانست که این دو مداقه در کلیه ممالک مشروطه باشکال مختلفه قبل از رأی، قطعی انجام می شود:

بنابر آنچه گفته شد این مبحث (رأی در بودجه) طبعاً بدو قسمت منقسم میشود :

قسمت اول مربوط بکمیسیونهای بودجه وقسمت دویم متعلق بمباحثه عمومی یا شور علنی در مجلس میباشد .

بعلاوه مسائل دیگری نیز که هریك بخودی خود واجد اهمیت خاصی میباشد از قبیل اعتبارات یك یا چند دوازدهم (۱) (Douzièmes provisoires)- بودجه های سالیانه. بودجه های دو ساله یا سه ساله - رأی در فصول - اعتبارات ضمیمه - اختیارات مجلس نمایندگان و سنا - رد نمودن بودجه مورد مطالعه و بحث ما قرار میگیرد.

* - اول - کمیسیونهای مقننه علنی یا سری

بمحض اینکه لایحه قانونی بودجه بریاست مجلس نمایندگان تفویض گردید رئیس مجلس نطق ذیل را ایراد مینماید « لایحهٔ طبع و توزیع گردیده و به شعب ارجاع میشود » شعبی که ابتدا لایحه بودجه بآنها ارجاع میشود کمیسیون بودجه نیست بلکه این شعب کمیسیون مزبور را انتخاب مینماید مجلس نمایندگان مطابق نظامنامه داخلی خود به یازده شعبه تقسیم شده و هر ماهه اعضای این شعب بوسیله قرعه از بین نمایندگان انتخاب میشود و کلیه لوایح قانونی (درصورتی که قبلا برای آن امر مخصوصاً کمیسیونی انتخاب نشده باشد) بمجرد پیشنهاد

«۱» - یك یا چند دوازدهم عبارت از اعتباراتی است که ماه بماه موقتاً ازطرف پارلمان بدولت داده میشود و ممکن است این اعتبارموقتا برای چند ماه نیز داده شود »

بمجلس فوراً بشعب مزبور ارجاع میگردد شعب پس از مباحثه مختصری در موضوع لایحه در جلسات خود یک عده اعضائی برای مداقه هر یک ازلوایح قانونی انتخاب مینماید .

کمیسیونهای مقننه باین ترتیب مرکب از یازده نفر عضو تشکیل میشود نسبت باهمیت امر بودجه از هر شعبه سه نفر عضو انتخاب می گردد .

بطوریکه کمیسیون بودجه مرکب از سی و سه نفر نماینده است .

در سنه ۱۸۸۷ بطور استثناء مجلس ملی در جلسه عمومی اعضا کمیسیون بودجه را باکثریت آراء بطور انتخاب جمعی از بین خود انتخاب نمود (تصمیم ۲ آوریل ۱۸۸۷) ولی سال بعد یعنی در آتیه این موضوع را مورد بحث قرار داده وهر دو ترتیب را بایکدیگر مقایسه نمود مجلس ترتیب قدیم را مجدداً تصدیق و تصویب نمود طرفداران انتخاب جمعی اینطور معتقد بودند که « شور و رأی در بودجه چون مهمترین امور سیاسی مجلس است بهتر آن است که در انتخاب کمیسیون بودجه در مجلس مهمترین شکل و ترتیب داده شود» مخالفین جواب میدادند :

«چون شور ورأی در بودجه محققاً مهمترین اساس امور مجلس است پس بطریق اولی میبایستی لایحه بودجه را از ترتیب مطمئنیکه برای سایر لوایح قانونی مقرر شده است (یعنی یک شور قبلی درشعب) محکوم داشت » و بنابراین عقیده مجلس مصمم گردید که کمیسیون بودجه ۱۸۸۹ در شعب مثل سابق انتخاب شود (مجلس نمایندگان ملی جلسه ۲۶ ژوئن ۱۸۸۸) همین ترتیب نیز برای انتخاب

کمیسیون های سنوات ۱۸۹۰ و ۱۸۹۱ و ۱۸۹۲ معمول و پیروی شده است .

از این گذشته ترتیب انتخاب اعضاء کمیسیون بودجه را هر نوع فرض نمائیم موافق تشکیلی که شده است کمیسیون مزبوره را بطریق ذیل میتوان توضیح نمود :

« کمیسیون بودجه عبارت از یك هیئت نمایندگان ملت است که مخصوصاً از طرف مجلس مأموریت شور و مداقه در جزئیات لایحه بودجه را دارا هستند تا آنکه تسهیلات لازم را برای شور کلیه لایحه مزبور فراهم نمایند » این توضیح شامل تمام ممالك پارلمانی میشود در حقیقت ما این مسئله را بزودی خواهیم دانست در تمام ممالکی که رأی در بودجه متعلق بنمایندگان ملی است یك هیئت مخصوصی که عده آن کمتر از مجلس عمومی است مأمور مطالعه و مداقعه جزئیات لایحه بودجه قبل ازشورعلنی قانون مزبور میشود .

کمیسیون های بودجه که حالت عمومی آن ها قبلا تشریح گردیده در جزئیات بر وفق مقررات هر مملکت دارای صفات و حقوق مختلفه هستند که میتوان ذیلا خلاصه آنرا بنظرقارئین محترم رسانید :

جلسات کمیسیونهای بودجه علنی هستند یااینکه جلسات مزبور سری منعقد میشوند ؟

کمیسیونهای بودجه دائمی هستند یا موقتی ؟

راجع بعلنی بودن جلسات کمیسیون بودجه که صحبت میشود مقصود از علنی بودن برای عموم نیست زیرا این مسئله در هیچ جائی وجودندارد بلکه مقصود این است که آیا جلسات مزبور برای تمام اعضاء

مجلس آزاد است یعنی کمیسیون مزبور برای کلیه نمایندگان بدون تفاوت باز است یا باز نیست ؟

در فرانسه هیچ وکیلی خارج از اعضاء منتخبه حتی بعنوان مستمع هم داخل جلسات کمیسیون بودجه نمیشود و در اغلب ممالك اروپای مرکزی این ترتیب معمول به است الا اطریش که اعضاء رایشتاغ (مجلس ملی اطریش) اگر مایل باشند میتوانند در جلسه کمیته مالیه حضور بهمرسانند (۱) .

در انگلستان برخلاف بمحض اینکه لایحه بودجه ازطرف دولت پیشنهاد گردید یك کمیته مرکب از تمام اعضاء مجلس های که مایل باین امر باشند مداقه و مراجعه بودجه را در عهده می گیرد تمام نمایندگانی که دارای یك میل یا نظر مخصوصی یا صلاحیت و اختصاص بامور مالیه داشته باشند بخودی خود عضو کمیته مزبوره گردیده و از همان وقت این هیئت بنام کمیته تمام مجلس نامیده می شود .

برای تشکیل کمیته مزبوره یك ترتیب ساده پارلمانی یعنی یك پیشنهاد مختصری کافی است پیشنهادمزبورشامل عبارت ذیل است:

«رئیس مجلس صندلی ریاست راحالیه ترك نماید» پس از آنکه مجلس با این عقیده موافق گردید رئیس مجلس حقیقتاً صندلی ریاست را ترك نمود یك رئیس دیگری از مابین اعضاء حاضر انتخاب گردیده و بنام رئیس کمیته مذاکرات را اداره مینماید فقط اعضاء حاضره کمتر ازجلسه عمومی بوده و مباحثات

(۱) موافق نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی ایران کمیسیون بودجه از شعب انتخاب گردیده و برای کلیه اعضاء مجلس بطور مستمع آزاد باز و علنی است .)

طبعاً باهمیت و جلال مواقع رسمی نیست و بیشتر عملی و بکار نزدیک است .

هریك از اعضاء چندین مرتبه نطق نموده (چیزیکه در جلسات عمومی ممنوع است) ورئیس کمیته .

خلاصه مذاکرات را شفاهاً در جلسات عمومی که درتحت ریاست مجلس ملی مجدداً منعقد میشود بیان مینماید .

کمیته های مجلس نسبت بموضوع بودجه بتفاوت مواقع دارای اسم است .

کمیته کمك مخارج .

کمیته برای تهیه عایدات .

ما در آتیه راجع بمشاغل کمیته‌های مزبوره توضیح خواهیم داد ولی در اینجا متذکر میشویم که‌از تشکیل کمیته‌های مزبور بخوبی معلوم میشود تا چه اندازه درعلنی بودن مذاکرات که فعلا مورد بحث ما است امعان نظر شده است .

کمیته‌های تمام مجلس بکلی برخلاف اساس تشکیل کمیسیون‌- های سری بودجه فرانسه است زیرا بدون انتخاب و بدون اعتبار نامه مخصوص تمام اعضاء مجلس ملی می‌توانند عضو کمیته مالیه بشوند این ترتیب قابل ملاحظه غالباً در فرانسه نیز جالب دقت و نظر گردیده است .

در ممالك متحده امریکا کمیته های مجلس بهمان شرایطی که در انگلستان معمول‌است وظایف خود راانجام‌میدهند امافعلا کمیته‌های مزبور چندان برای موضوع مباحثه‌ها فوایدی دارا نیستند زیرالایحه بودجه‌مثل‌انگلستان‌ابتدا بآن کمیته‌ها راجع نمیشود و قبل از کمیته‌های

مجلس کمیته‌های دائمی مخصوص دیگری در داخله مجالس متحده دارای ابتکار تهیه لایحهٔ قانونی بودجه بوده و بیک طرز قطعی آنها را بیشتر میتوان عبارت از کمیسیونهای بودجه دانست صفت‌دائمی بودن این کمیته‌های‌ممالك متحده‌امریکا مارانسبت‌بدائمی بودن و عدم‌دائمی بودن کمیسیون‌های مقننه سوق میدهد .

* - دوم - دائمی بودن کمیسیون های مقننه در ممالك متحده امریکا و در فرانسه در دوره انقلاب

در فرانسه کمیسیون بودجه مجلس نمایندگان مالی در موقع هر بودجه شروع بکار نموده و کمیسیون های مشاهم همانطور سالیانه هستند در انگلستان تشکیل کمیته های تمام مجالس در هر جلسه بر حسب اعضاء حاضره تعییر مینمایند و دراین دو ممالك هیئت‌های‌مزبوره دائمی نیست .

در ممالك متحده امریکا برخلاف ترتیب فوق از ابتدای افتتاح کنگره برای تمام مدت کنگره رئیس کنگره شور و مذاق امور عمومی را مابین کمیته‌های دائمی تقسیم مینماید و تعیین اعضاء کمیته های مزبوره با خود رئیس است اختیاراتی که به کمیته‌های مزبوره واگذار شده است دائمی بودن آنها را تصدیق وتصحیح مینماید زیرا یک‌قسمت از امور قوه مجریه در دست آنها است .

نسبت بامور مالیه خصوصاً چنانکه قبلا در فصل سیم گفته شد

کمیته مربوطه بودجه را تهیه نموده و تا یك اندازه دارای حق ابتکار پیشنهادهم میباشد (۱) خزانه داری کل بدون شبهه صورتهای پیش بینی شده را به کمیته مزبوره تسلیم ووظیفه دولت را مثل اولین تهیه کننده بودجه حفظ و مدافعه مینماید ولی کمیته دائمی این پیش بینی های دولتی را تغییر وتبدیل داده و پیشنهاد های خودرانموده و فقط کمیته مربوطه بتنهائی بودجه را در خطوط اساسی آن ترکیب مینماید. نه فقط کمیته خزانه دار کل را در جلسه خود حاضر نموده بلکه روسای دوایر مختلفه رانیز احضار و برای تعیین مخارج با کمیته های دائمی دیگر که مامور تعقیب رفتار سایروزارتخانه ها هستند موافق گردیده ولایحه کل بودجه را خود کمیته بمجلس نمایندگان تقدیم مینمایدوچندی پس از تقدیم لایحه مزبوره کمیته مالیه درمقابل مجلس بدون حضور خزانه دار کل از بودجه مدافعه مینماید زیرا مدیر خزانه حق ورود به کنگره راندارد کمیته های مقننه درممالك متحده امریکا باین ترتیب دارای وظایف دولتی نیز هستند.

بدون اینکه محتاج باشیم که درامریکا امثالی برای کمیته های دائمی تجسس نمائیم در تاریخ خود فرانسه نیز این ترتیب را خواهیم یافت مجلس مؤسسان در جلسه خوددر سنه ۱۷۸۹ برای مداقه واداره نمودن امور عمومی کمیته های دائمی تأسیس نمود مابین کمیته های مربوطه بامور مالیه کمیته مالیه . مالیات . مخارج . حقوق . تقاعد . تفریق محاسبات و غیره را میتوان ذکر نمودنظامنامه معمول به مجلس ملی تعیین هیچ حدی برای مدت و برای اقتدار کمیته های مزبوره نمینماید اثر فوری ایجاد این کمیته ها این بود که اقتدارات وزارت-

---

(۱) در مجلس شورایملی ایران نمایندگان حق پیشنهاد اضافه نمودن خرجی را دربودجه ندارند.

خانه‌ها را ذم نموده و بالاخره موفق بالغاء کلیه اختیارات آنها
بشوند در صورتی که اداره امور عمومی بطور دائمی متعلق باعضاء
مجلس باشد معلوم است که این اقتدارات از دست قوه مجریه
خارج میشود .

نکر اولین وزیر مالیه با وجود اینکه طرف میل عامه بود در
مقابل تفوق و اقتدار کمیته‌ها محو گردیده هیچوقت وزیر مذکور در
کمیته‌ها احضار نشد و حتی در کارهائیکه بیش از هر کسی ذیمدخل
بود باز اورا دعوت ننمودند ایجاد مالیات های اراضی سرانه . اثاثیه .
اصناف ، و غیره بدون شرکت نکر اجرا گردیده با وجود این که نکر
دروزارت های قبل خود رفورم مالیات‌های مستقیم واغلب امور دیگر مالیه
راتهیه نموده بود کمیته‌هابدون مشاوره باواعمال خود درا موقع اجرا میگذاردند
قوانین مالیه پس از اعلان رای قطعی درباره آنها باطلاع وزیر مالیه رسیده حتی
بعضی اوقات مجلس خود متحدالمال اجرای قوانین مزبوره را تهیه
مینمود مراسلات نکر با مجلس ملی که از مجموعه کامل مربوطه اخذ
شده است در هر سطر دلالت دارد که یك حالت انزوائی برای اولین وزیر
مالیه وجود داشته است زیرا مشارالیه میدید که در داخله پارلمان هر چیز
بدون اطلاع او اجرا میشود .

نکر از کسالت مزاج وعدم توانائی خود صحبت کرده و بالاخره
استعفا نموده و درماه اوت ۱۷۹۰ فرانسه‌را ترك کرد یادداشتهای او در
اینموضوع نظر صحیحی را شامل است :

مجلس ملی خطئی را مرتکب است در این که توضیح و اطلاعات
امور مالیه را از کمیته های خود تقاضا مینماید این یك وظیفه‌ایست
که مجلس باید برئیس خزانه مملکت واگذار کند و فقط برای اشخاصی
که از طرف مجلس انتخاب میشوند حق مراجعه و کنترل این امور را

محفوظ دارد .

مجلس مقننه کمیته های دائمی را بیك طرز مرتبی تشکیل نمود نظامنامه ۱۵ اکتبر ۱۷۹۱ بیست و یك کمیته دائمی ایجادکرده ووظائف آنهارا نیز قطعاً معلوم داشت این کمیته از ٤٦٥ عضو یعنی تمام مجلس تشکیل و بچندین کمیته تقسیم شده بود .

کمیته مالیات عمومی ۲٤ عضو کمیته خزانه ملی ۱۲ عضو - کمیته رسیدگی بمحاسبات ۲٤ عضو - کمیته ضرابخانه ۲٤عضو وغیره هریك از کمیته‌ها برای اداره نمودن مشاغلی که باووا گذارشده بود مستقیماً با هیئت ادارهٔ آن امر مکاتبه مینمود بالاخره مجلس ملی این طرز و ترتیب را با نهایت درجه رسانیده وقانون ۲ فروکتیدر (ماه دوازدهم جمهوریت) سال دویم جمهوریت کمیته نجات ملی را (با ۱۲ عضو) و کمیته امنیت عمومی را (با ۱٦ عضو) ایجاد نمود که تمام اختیارات عمومی را در دست خود گرفتند در همان موقع کمیته مالیه مجدداً با ٤۸ عضو تشکیل یافت اختیارات این کمیته بقدری زیاد بود که حتی بدون اینکه بمجلس کنوانسیون هم رجوع نمایند برحسب‌رأی خود امرصدور تقریباً هفت میلیارد نوت را صادر نمود (نوت‌هائی که قیمت واعتبار آن‌در دارائی ثبت‌بود .)

نتیجه این ترتیب هم چنانکه پیش بینی شده بود واقع گردیده‌و دیگر وزیر مالیه وجود نداشت و در آن مدت طرز کمیته‌های دائمی بحد اعلای‌خود رسیده و یکسال و نیم فرانسه بدون وزیر بود امروزه هم که وزراء فراوان هستند بعضی اوقات گفته میشود که وزیری در کار نیست در عهد کنوانسیون تند روی کمیته های دائمی مطلب را مادتاً هم بجائی رسانیده‌بودکه حقیقتاً وزیری وجود نداشت .

یا مجلس کنوانسیون سال سوم (مجلس کنوانسیون در ۲ سپتامبر ۱۷۹۲ پس از مجلس مقننه برقرار گردیده و لوئی ۱۶ را محکوم نموده و کمیته نجات ملی را ایجاد کرد) که دیر کتوار را تشکیل نمود کمیته‌های دائمی از بین رفته و تا سنه ۱۸٤۸ بوجود نیامدند نظامنامه مجلس موسسان ۱۸٤۸ نهصد نفر وکلاء را به پانزده کمیته دائمی منقسم نموده و هر کمیته دارای شصت نفر عضو بود «کمیته‌های مزبوره مأمور مراجعه و رسیدگی به پیشنهاد عرایضی هستند که راجع بوظایف هر یك از آنهاست». (ماده دوم نظامنامه مجلس ۱۸٤۸) مجلس مقننه در ماه مه ۱۸٤۹ قطعاً کمیته‌های دائمی را لغو نمود.

حالیه نیز پیشنهادهای مختلفه پارلمانی متمایل به برقراری کمیته های مزبوره بوده و این پیشنهاد ها عموماً اتکاء باین نقطه نظر دارند که صلاحیت و اختصاص اعضاء کمیسیون های مجلس بیشتر بشود میگویند:

«در تشکیلات حالیه دو ترتیب قابل تاسف وجود می یابد اول اینکه اغلب از اعضاء کمیسیون‌ها که انتخاب میشوند یا کمتر صلاحیت داشته یا اینکه هیچ صلاحیت آن کار را دارا نیستند دوم اغلب از نمایندگان صالح و خبیر را نمیتوان به عضویت کمیسیونهای مزبوره انتخاب نمود» چنانچه بجای ترتیب کمیسیون‌های موقتی طرز و ترتیب کمیته های دائمی برقرار شود اعضاء آنها قهراً بیشتر لایق و با اطلاع خواهند بود «مثلا در صورتیکه برای یك وکیل دعوی سه سال مدرسه و سه سال تمرین عمل لازم بنظر میرسد».

«و برای داشتن یك طبیب شش سال تحصیل ضروری است و همچنین برای تربیت نمودن یك مهندس شش سال مدت لازم است ...

چگونه ممکن است یك نماینده مجلس در چند جلسه موقتی دارای صلاحیت و اطلاع از امری بشود که شاید هرگز تحصیل آن را هم ننموده است » باز گفته‌اند :

« این موفقیت در اثر مساعدت کمیته‌های دائمی بوده که در دورهٔ انقلاب نتایج فنا ناپذیری تحصیل نموده است چنانچه حالیه کارهائی شبیه بامور آن دوره پیشنهاد مینمایند عدم توانائی مجالس حالیه ما خود شهادت بنقصان وسایل اجراء و انجام آن امور میدهد »

در پس پرده دلایل و بهانه‌هائیکه برای ایجاد کمیته های دائمی آورده میشود عالماً عامداً یا من غیر عمد مقصودی در نظر است امثال تاریخی قبل مطلب را آشکار مینماید که منظور سرنگون نمودن اقتدار وزارتی و فلج کردن قوه مجریه است

دائمی بودن کمیته ها در صورتیکه مقصود فلج نمودن قوهٔ مجریه نباشد فوائدی را متضمن است در ممالك متحده امریکا کمیته دائمی مرتباً مشغول انجام وظایف خود میباشد زیرا یك قسمت عمده از اختیارات قوه مجریه منظماً در کمیته‌های کنگره وجود داشته و باین مناسبت کمیته‌های مزبوره محتاج به تعدی و دخالت در امور خارج از حدود خود نبوده بلکه برطبق قوانین مشروطیت در حدود وظایف خود امور مرجوعه را انجام مینمایند ایجاد این وضعیت در فرانسه موجب هرج و مرج خواهد بود .

☆ - ۳ - راپرت‌هائی که از طرف میسیو نهای مقننه نوشته شده است

کمیسیون های بودجه خواه علنی باشد یا سری دائمی یا موقت درهر

صورت در یك مدت کم یا بیش لایحه بودجه را تحت مداقه و مشاوره در می آورند کمیسیون های مزبوره مستقیماً در جلسات خود به بودجه مراجعه نموده و گاه بوسیله مکاتبه اطلاعات لازمه را از ادارات و وزراء تحصیل نموده و گاه در صورت لزوم وزراء و روسای ادارات و دوائر را برای مشاوره و کسب اطلاع بکمسیون دعوت مینمایند پس از آنکه دقتهای لازم باتمام رسیده و پس از آنکه در نظریات خود مباحثه نموده و در تصمیمات خود رأی دادند بعبارت اخری بعد از آنکه لایحه بودجه تماماً تحت مشاوره در آمده و نظریات کمیسیون تمام گردید کمیسیون بودجه نتیجه عملیات خود را بشکل راپرت نوشته و متن لایحه قانونی را در انتهای راپرت خود درج مینماید.

سابقاً فقط یك راپرت عمومی بودجه از کمیسیون بمجلس نوشته میشد ولی حالیه بودجه هر وزارتخانه بلکه غالباً حتی هر اداره به یك مخبر مخصوص واگذار شده و راپرت های جداگانه مربوط بهر امر بخصوص نوشته میشود راپرت عمومی بودجه کلیه عملیات عایدات و مخارج را خلاصه مینماید و در انتهای این راپرت متن لایحه قانونی مالیه بطوری که در کمسیون بودجه تصویب گردیده مندرج است این متن قانون ولو اینکه شامل پیشنهاد های دولت باشد از یك متن قانون جدیدی است که کمیسیون بخود نسبت داده و بدون مداخله دیگری برای شور در آن بمجلس تقدیم می نماید چنانچه وزیر مالیه بخواهد از مواد پیشنهاد سابق خود که در کمیسیون حذف گردیده در مجلس مطرح و مذاکره شود فقط چاره آن منحصر بآنست که مثل سایر نمایندگان که حق پیشنهاد دارند هر ماده را که لازم میداند جدیداً پیشنهاد نماید.

تألیف راپرتها و پیشنهاد متن قطعی لایحه قانونی نتیجه کارهائی است

که در کمیسیون بودجه انجام می‌یابد و همینکه نوشتجات مزبوره از طرف کمیسیون به هیئت رئیسه مجلس تقدیم گردیده طبع و توزیع شده‌لایحه قانون مالیه جزء دستور مجلس میگردد .

* - ٤ - شور در کلیات و در مواد لایحه قانونی مالیه

شور علنی بلا فاصله قبل از رای واقع میگردد شورمزبورشامل دو صورت است چنانکه جمله ذیل آنرا توضیح میدهد : « شور علنی و مذاکرات مجلس نمایندگان ملی ابتدا در کلیات و پس از آن در جزئیات لایحه قانونی مالیه واقع میشود » .

نظامنامه های مجلس هر نوع نوشته شده باشد طبیعت اینطور وادار مینماید که ناطقین ابتدا قبل از اینکه داخل‌درجزئیات بشوند از مسائل مالیه بطور کلی صحبت نمایند در فرانسه و دراغلب ممالك این ترتیب جزء نظامنامه شده است رسما شور علنی بدو قسمت منقسم گردیده ابتدا شور در کلیات و پس از آن شور در مواد.

ناطقینیکه‌برای مذاکره درکلیات به منبر نطق‌میروندرخطوط اساسی و بطور کلی بودجه پیشنهاد شده را تصدیق ویاتنقید می‌نمایند وناطقین مربوره‌اوضاع گذشته‌راخلاصه کرده‌وسعی‌در کشف‌احوال‌آتیه نموده‌وبطورعمومی نظریات خودرامجسم مینمایند مثلا مذاکرات عمومی‌در بودجه‌های‌اخیرمخصوصاً‌در سه مطلب ذیل بوده است :

میزان کسر عمل

صرفه جوئی واقتصادیکه‌باید بشود .

رفورم های مالیاتی این نکات اصلی بود که عقاید عمومی را متوجه نموده بود میزان کسر عمل چندان تغییر ننموده استزبراهیچ

کس حتی دولت هم امروزه حقیقت کسر عمل یعنی زیاد بودن مخارج معمولی وفوق العاده را نسبت بعایدات کتمان نمی نماید بلکه فقط مقصود تعیین مبلغ اضافه مخارج است بعلاوه نظر به تشتت واختلاط دفاتر که سابقا هم صحبت نمودیم کم کم از مذاکره آن مطلب صرفنظر میشود یکنفر کسر عمل را به ۳۰۰ میلیون دیگری به ۵۰۰ میلیون تخمین نمود در صورتیکه شخص ثالثی بواسطه اطلاعات دولتی معتقد است که در آتیه خیلی نزدیکی موازنه بودجه حاصل میشود .

دربین این اختلافات نظر مجلس که بعمق امور بیشتر توجه دارد در اینموضوع اصراری نموده و بمطلبی که عمل بردیاتر است یعنی مسئله اقتصاد اهمیت میدهد تمام فرق مجلس اساسا مسئله صرفه جوئی و اقتصاد را محل نظر قرار میدهند فقط فرقه ئیکه در سر کار است و دولت از آن فرقه تشکیل یافته معتقد است که صرفه جوئی لازمه و ممکنه بعمل آمده و چنانچه بیش از آن بخواهند از مخارج کسر نمایند تشکیلات اداراترا مختل خواهند نمود بدون شبهه مخارج فوق العاده و زیاد اسباب ... که مسئله ... ات و قشون که تمام ملل اروپا ... اگرچه آن ... است بعلاوه گذشته از مخارج جنگی بودجه شامل مخارجی است که منافع از آن برداشت میشود و ... در مقابل آن مخارج منابع عایدات جدیده خواهد داشت بالاخره پس از آنکه این دو اصل ... یعنی مخارج جنگ و مخارج دوائر عامه را کنار بگذاریم میتوان ثابت نمود که سایر مخارج اضافه نگردیده بلکه رو به تنزل و تخفیف هم میرو[د] این همان مسالهٔ ... زیاد دارد که ارقام

بودجه را در دست گرفته و نشان میدهند که مخارج لا ینقطع رو
بازدیاد بوده و با وجود تمام مواعید و تصمیمات که در منبر نطق تصدیق
شده از هر طرف بودجه اضافه گردیده است ـ مطابق نظر مخالفین ربع
بودجه با بهتر اداره نمودن عایدات دولتی ممکن است حذف شود .

راجع به رفورم مالیاتی مذاکرات عمومی در سنه ۱۸۸۸ در این موضوع
مخصوصاً دارای اهمیت فوق العاده گردید زیرا که رفورم آن سال اساس و پایه
ترکیب بودجه بود در سنوات ۱۸۸۹ ـ ۱۸۹۰ ـ ۱۸۹۱ ـ ۱۸۹۲ تغییرات
مختلفه در مالیات از قبیل لوایح حذف عوارض درروی شراب و آب جو
و حذف بعضی ترتیبات راجع بورود الکل، ایجاد یك مالیات بر روی
عایدات و یك مالیات بر دواجات تغییر درحقوق میراث وغیره ازطرف دولت
و یا ازطرف کمیسیونها پیشنهاد گردید ولی بقدر امکان مجلس شور دراین مطالب
را خارج از بودجه قرار داده و برای هر یك قوانین مخصوصه وضع
نمود نسبت به بودجه سنه ۱۸۹۱ علاوه از مراتب مذکوره مجلسین
موضوع یکی نمودن بودجه و استقراض ثابته را بطور جداگانه مورد
مذاکره و مشاوره قرار دادند .

شور در کلیات بودجه ۱۸۸۸ در هفت جلسه مجلس شورای
ملی و شور در کلیات بودجه ۱۸۸۹ در سه جلسه و شور در بودجه ۱۸۹۰
در پنج جلسه وشور در بودجه ۱۸۹۱ در هفت جلسه واقع گردیده است

اهمیت و مزایای مذاکرات راجع به بودجه را نمیتوان کتمان
نمود اگر چه غالبا از اصول پارلمانی تنقید میشود و بدون شبهه بعضی
اوقات مسائل سیاسی داخل در مذاکرات در امور مالیه گردیده و

تولید اشکالات مینماید (۱)

ولی این اتفاقات موقتی در مقابل نطق های بزرگ مهم که درمجلس شورای ملی وسنا درموقع شور کلی در قانون بودجه ایرادمیشود وهمه کس غالب آنها را در خاطر دارد دارای اهمیت نیست ما میتوانیم اسم اشخاص و تاریخ نطقهای آنها را بیان نمائیم ولی بهتر آن است ازمسائل شخصی صرفنظر نموده و نگداریم که در آتیه نظریات و عقایدمهم آنها اثر خود را بنماید.

همینکه صورت اسامی ناطقینی که اجازه نطق خواسته اند تمام گردید یا اینکه مجلس مذاکرات را کافی دانست رئیس ختم مذاکرات را اعلان مینماید ، برای ختم مذاکرات در شور کلی رای گرفته میشود . ختم مذاکرات اعلان میگردد ، پس از آن شور در مواد شروع میشود .

(مقصود از مواد در اینجا مواد لایحه قانونی مالیه است راجع بمواد جزئیکه در فصول مخارج وزارتخانه ها است در آتیه صحبت خواهیم نمود)

رئیس مجلس امر بخواندن هر یك از مواد لایحه قانون مالیه و هر یك از تقسیمات جزء صورتهای ضمیمه مخارج که مربوط بهمان مواد است نموده و برای هریك از آنها از مجلس رای میگیرد چنانچه پیشنهادی در این موارد داده شده است بدوا مباحثه در پیشنهاد شروع میشود پیشنهاد دهنده دلایل خود را بیان نموده و اعضاء دیگر عموما مخبر یا رئیس کمیسیون بودجه یا نمایندگان دولت اگر لازم باشد جواب او را میدهند

---

(۱) چون درموقع مذاکره بودجه و کلاء عمیقه اشد راجع بامور سیاسی مملکت نیز صحبت نمایند

مجلس پیشنهاد را قبول یا رد مینماید در صورت قبول این پیشنهاد کلا یا جزأ بماده لایحه قانونی اضافه شده یا ماده جدیدی تنظیم میشوددر صورت رد پیشنهاد فوراً داخل در شور متن پیشنهادی کمیسیون گردیده و پس از مذاکره در پیشنهاد کمیسیون رای گرفته میشود .

مذاکرات و شور در مواد بترتیب مذکور عبارت از آرائی‌است که جزء بجزء داده میشود و در موضوع تخصیصات که تا چه درجه محدود یا منبسط باشد مسائل مهمی را ایجاد نمود که در فصول آتیه راجع بآنها بحث خواهیم نمود .

فصل سیزدهم

تخصیص آراء فصل

* اول — رای مخارج بطور فصل بفصل ـ صورت های ضمیمه که راجع بمواد قانون مالیه است ـ تاریخ ترقیات تخصیصات بودجه در فرانسه ـ رای یک مرتبه و بطور کلی دردوره انقلاب ـ دوره کنوانسیونها و دوره امپراطوریت ـ اعتبارات و تخصیصات بطور وزارتخانه در سنه ۱۸۱۷ و بطور دوائر وزارتخانه

در سنه ۱۸۲۷ این وسعت اعتبارات دست قوه مجریه را بی اندازه باز مینمود رای بطور فصل بفصل در سنه ۱۸۳۱ ایجاد گردید این ترتیب تا سنه ۱۸۵۲ نیز وجود داشت در دوره امپراطوریت راهی که طی شده بود یعنی رای از وزارتخانه ـ رای در دوائر و قسمتهای وزارتخانه و رای بطور فصل بفصل مجدداً شروع گردید در سنه ۱۸۷۱ اعتبارات بطور فصول قطعاً مقرر گردید ٠

* دویم — توضیح فصل ـ مقام و درجه فصل در میزان تقسیمات جزء بودجه ٠ در ذیل هر فصل مواد پاراگراف (جملات کوچکتر از مواد) وجوددارد ـ پیشنهاد در اینکه اختصاصات و اعتبارات بودجه بطور مواد و پاراگراف داده شود خطر محدودنمودن اعتبارات دست ادارات بکلی بسته میشود ٠ مالیه عده زیادی از فصول موجوده بنظر کاملا حفظ حقوق پارلمانی را مینمایند ٠

* سوم — بقیه و آخر رای در مواد قانون مالیه پیشنهاد ها در تغییر و تبدیل مواد رای با ورقه راجع بکلیه قانون بودجه که عملیات در باره بودجه [illegible]

* - اول - اختصاصات (یا اعتبارات) در بودجه

تاریخ ترقیات پی در پی این تخصیصات فرانسه

مذاکرات و رای قوه مقننه چنانکه گفتیم به صورتهای ضمیمه مخارج که مربوط بمواد لایحه قانون مالیه است نفوذ حاصل نموده و دخالت مینماید چنانکه در خاطر داریم ماده اول لایحه قانون مالیه باین ترتیب نوشته شده است :

« برای مخارج معمولی سنه مالیه ... مطابق صورت ضمیمه بقانون حاضره اعتبارت بوزارتخانه‌ها داده شده است » پس از قرائت این جمله رئیس مذاکرات ماده اول را بمذاکره در صورت ضمیمه مبدل نموده و صورت مزبوره شامل تعیین و تخمین تمام مخارج معمولی است که به ترتیب وزارتخانه و بطور فصول مرتب شده است ده وزارتخانه که امروزه وجود دارد تخمیناً دارای ۷۵۰ فصل مخارج است هر یك از این هفت صدو پنجاه فصل وزارتخانه‌ها یکی بعد دیگری در تحت شور و مذاکره در آمده و رای مخصوصی درباره هر یك از آنها داده میشود بدون شبهه نسبت باغلب فصول مذاکرات خیلی مختصر بوده یا حتی شروع بمذاکره فقط اجازه داده میشود و بلافاصله رای گرفته میشود غالباً نیز رای بقیام و قعود است ولی اختصاصات بطور فصل به فصل کاملا ملحوظ است در حقیقت هر فصل متعلق بهر وزارت خانه بواسطه یك رای مخصوصی جداگانه تصویب شده و بمناسبت یك اعتبار مشخص دارای شخصیتی میشود که دولت حدود آن اعتبار را باید

کاملا ملحوظ دارد .

بهتر این است که سوابق و اهمیت اختصاصات بطور فصل به فصل را قدری مفصل تر مطالعه نمائیم :

رای در مخارج عمومی ممکن است شامل هر یک از تقسیمات جزء بودجه بشرح ذیل بشود :

۱ - مخارج بطور کلی .

۲ - مخارج بطور وزارتخانه .

۳ . مخارج بطور ادارات و دوائر وزارتخانه .

٤ . مخارج بطور فصل به فصل وزارتخانه .

۵ . مخارج بطور ماده یا بطور پراگراف (جملات کوچکتر از ماده) هر وزارتخانه .

در صورت فوق خوب دیده میشود که حدود بودجه درجه بدرجه تنگتر و کوچکتر شده و بهمین تناسب رای قوه مقننه عمل و اختیار دولت را در امور بودجه محدود مینماید .

قطعا همین درجات بودجه بوده که از ابتدای قرن حاضره در تاریخ مالیه دائماً اختصاصات بودجه را محدود نموده اند از رای رابطه بطور کلی درجه به فصل به فصل رسیده و امروزه در همان نقطه توقف نموده تا اینکه بمواد و (پاراگراف) جملات کوچکتر از مواد هم برسد .

مجالس مقننه دوره کنسولا و دوره اول امپراطوریت بودجه مخارج را بطور کلی و یکجا رای میدادند زیرا که قانون ابتدائی بودجه فقط یك رقم اعتبار موقتی برای تمام مدت سال می نوشت این قانون فقط تا اواسط یا بلکه تا اواخر سال اساس قواعد بودجه را تشکیل میداد پس از آن یك قانون دویمی میزان اعتبار مصوبه را بطور وزارتخانه و ادارات و دوائر وزارتخانه تقریباً به بیست قسمت جزء تقسیم و تجزیه مینمود.

در ابتدای دوره رستوراسیون همین ترتیبات معمول و مجری بود خوب بخاطر میآید فلسفه‌های غریب و عجیبی که در سالهای اول رجعت بوربن‌ها درباب حقوق مجلسین نسبت بمخارج گفته می شود دارندگان این فلسفه‌ها که بدون شبهه رأی و تصویب‌عایدات را اساساً وظیفه نمایندگان ملت میدانند همچو معتقد بودندکه‌همینکه عایدات رأی داده شده دولت مالك مطلق میزان کل عایدات بوده (یعنی مخارج راخود به‌میل خود میتواند بنماید) .

« رضایت درمالیات‌لزوماً آزادی‌درمصرف عواید مالیات‌راایجاب مینماید » (عقیده کنت کارنیه در مجلس اعیان درسنه ۱۸۱۵) روا در سنه ۱۸۲۰ این‌موضوع‌را به‌ترتیب‌ذیل تکرار نمود : « شاه فقط‌حق آنرا دارد که مالیات را صرف مخارج نماید . »

خوشبختانه تصورات و عقاید طرفداران اصول قدیمه موفقیتی حاصل ننموده و از سنه ۱۸۱۷ یک قانون تقسیمات جزء اعتبارات را محدود نموده و از حدود همان اعتبات‌راقوه مجریه حق تجاوز نداشت .

قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ اولین قانون مربوط بمطلب‌حاضره که موضوع بحث ماست باین‌ترتیب وضع گردید .

«ماده ۱۵۱ - خرج‌نمیتوانداز‌میزان‌اعتباریکه‌برای‌هر یك‌از‌وزراء داده‌شده است تجاوزنماید وزراء بمسئولیت خودنمیتوانند‌اضافه‌بر‌مأخذ اعتبارمصوبه خرجی نمایند .

طرز اختصاص به ترتیب مذکوره در فرانسه ایجاد گردید هر قسمت یعنی هروزارت خانه عبارت از یك سهم اعتبار مخصوصی بوده که قوه مجریه نمیبایستی از حدودآن اعتبار خارج شود و پس از آن

تاریخ هیچ محلی را برای مصارف اضافه بر اعتبار نمی توانستند تهیه نمایند و بعبارت آخری چنان که متن قانون مصرح است وزراء نمیتوانند اضافه بر مأخذ اعتباراتی که بهریك از آنها داده شده است خرجی نمایند

ایجاد قانون فوق بدون شبهه در آن موقع پیشرفت مهمی نسبت باصول اختصاصی در بودجه حاصل مینمود ولی این اختصاص که میزان اعتبار آن مربوط بتمام مخارج یك وزارتخانه بود باز یك دامنه‌وسیعی برای اختیارات دولت در بر داشت و دولت میتوانست در همان حدود اعتبار که در آن وقت ۱۰۰ الی ۱۲۰ میلیون فرانك ارقام‌هراعتباری بود بمیل خود هرنوع تغییر و تبدیلی بدهد همین که‌به‌قانون مالیه‌رأی داده میشد وزرا صاحب اختیار مطلق اعتبارات خود بودند مشروط بر آن که هر یک از آن ها از میزان کل اعتبار خود تجاوز ننماید، وزرا می توانستند ترتیب داخلی بودجه خود را بکلی زیرو رو کرده و طوری ترتیب دهند که بکلی در نظر مقننیکه بودجه‌رارأی داده بود مطلب غیر معلوم بماند و بهمین مناسبت این طرزوترتیب هم ازطرف اعضاء آزادیخواه مجلس در دوره رستوراسیون موردتنقید سخت‌قرار گرفت .

در سنه ۱۸۲۷ مسیو ویلل مسئله اختصاص را به اداراتیکه در داخله وزارتخانه‌ها تشکیل‌میشودمربوط ومعمول نمود در مقدمه‌دستور ونظامنامه‌راجع‌باینموضوع چنان بیان مینماید :

نظریه تعیین قطعی اعتبارات مخصوصی که درحدودآن‌اعتبارات وزرا بعدها بایستی اوامر خود را محدود نمایند در بودجه قسمت‌های مخصوصه نوشته میشودکه مخارج را محدود بهر دائره مینماید . . . »

متن نظامنامه ماده اول :

« از ابتدای سنه مالیه ۱۸۲۹ لایحه‌بودجه عمومی‌تخمین‌مخارج را بطور مشخص نسبت بهر اداره عمده مطابق جدول ضمیمه تعیین خواهدنمودنسبت به‌تقسیمات‌جدول‌مزبوره برای‌هرسال‌امرصادر گردیده ووزرا بتصویب ما خواهند رسانید » بنابر این بودجه (دوره عمل‌سال ۱۸۲۹ نه‌فقط راجع به هفت وزارت‌خانه بود بلکه در۵۲ تقسیمات‌جزء بودجه‌رأی داده شد این رفورم تا یکدرجه اسباب پیشرفت کارشد ولی‌از ابتدا دارای یك عیب اساسی بود زیرا فقط عبارت از یك نظامنامه بود که دولت حق تجدید نظر به تقسیمات جزء را همه ساله برای خود محفوظ داشته و بعلاوه آن تقسیمات جزء هم در یك دامنه‌بسیار وسیعی واقع شده‌بود :

بعضی از آن تقسیمات شامل ۲۵ ـ ۳۳ ـ ۴۲ ـ ۴۵ ملیون‌وحتی ۱۶۹ میلیون بود .

دورهٔ انقلاب بالاخره یك قدم قطعی جلو گذارده و رای بطور فصل بفصل مطابق قانون ۲۹ ژانویه ۱۸۳۱ به ترتیب ذیل مقرر گردید .

« ماده ۱۱ بودجه مخارج هر یك از وزارت خانه ها در آینده بفصول مخصوصه تقسیم خواهد گردید هر فصل شامل مشاغل مربوط بهم خواهد بود . . . . ماده ۱۲ مبالغیکه بر طبق قانون بهریك از این فصول اعتبار داده میشود بمصرف فصول مختلفه‌دیگرنمی‌تواندبرسد» .

موافق مقررات فوق رأی بطور فصل به فصل درفرانسه پای‌برجا گردیدواین ترتیب‌تخصیص امروزه هم موجودو معمول به است .

بیان تاریخ ها تمام میشد چنانچه در دوره امپراطوریست دویم

مراتب فوق قدم به‌قدم مجدداً طی‌نشده بود .

اعتبارات بطور فصول که بر طبق قانون ۲۹ ژانویه ۱۸۳۱ مقرر گردیده بود تا آخر دوره حکومت ژویه وجود داشته و تاسنه ۱۸٤۸ خللی برآن وارد نیامده بود ولی در سنه ۱۸۵۲ مجدداًطریق رأی‌بطور وزارت‌خانه اعاده و همان‌ترتیب ۱۸۱۷ معمول گردید . (مشروطیت ۲۵ دسامبر ۱۸۵۲) و درسنه ۱۸٦۱ رأی بطور قسمت‌های وزارت‌خانه‌ها مثل سنه ۱۸۲۷ برقرارشد

(سناتوس کنسولت ۳۱ دسامبر ۱۸٦۱) بالاخره بطور فصل‌به فصل در سنه ۱۸٦۹ موفقیت‌حاصل نمود سناتوس کنسولت ۸سپتامبر ۱۸٦۹ پس از انقراض امپراطوریست‌قانون ۱٦ سپتامبر۱۸۷۱ مقررات سناتوس کنسولت ۸ سپتامبر ۱۸٦۹ رابموجب‌ماده‌ذیل‌تثبیت‌وتحکیم نمود:

« ماده ۳۰ بودجه بطور فصل به فصل رای داده میشود » این ترتیبی است که در موضوع اعتبارات بودجه ما معمول و فعلا شرح آنرا خواهیم داد .

* - دویم - توضیح فصل - لایحه تخصیص دادن‌آراء قوه‌مقننه به تقسیمات جزء کوچکتر از ماده و پاراگراف

ابتدا باید دانست مقصود از فصل چه‌چیز است مدتی است که‌این کلمه بیان شده و توضیحی در آن داده نشده است ما فقط این مطلب‌را خاطر نشان نموده‌ایم که‌در تقسیمات جزء بودجه فصل یکی از آخرین مقامات را دارا بوده و در ذیل فصل جز ماده و پاراگراف جزءدیگری

نیست .

نظامنامه ۳۱ مارس ۱۸۶۲ راجع به فصل همین طور بیان می نماید

« ماده ۵۶ هر فصل شامل مشاغل و دوائر مربوط بهم و از یک نوع است »

آیا میتوان توضیح کافی از متن این ماده اخذ نمود ؟ آیا کافی خواهد بود همینقدر گفته شود :

فصل عبارت از یك جزء بودجه ایست که بجز مشاغل و دوائر مربوط بیکدیگر و دریك نوع شامل چیزهای دیگری نمیشود ؟

محقق است که این توضیح کافی نیست زیرا یك قسمت وزارت خانه یا خود یك وزارتخانه نیز بجز مشاغل و دوائر مربوط بیکدیگرو از یك نوع شامل مخارج دیگری نیست و چنانچه بجای اینکه درفصل بالا تر رفته وبقسمت‌های عمده وزارتخانه‌ها برسیم از فصل بماده و پراکراف تنزل نمائیم مشاغل و دوائر بیشتر محدود وضعیت مربوط بیکدیگر و هم نوعی را بیشتر شامل است بنا بر این جمله مذکوره بدون تفاوت ممکن‌است بهر شکل و ترتیبی که خود بخواهد شامل گردد .

ضمناً قبل از آنکه خود را به تجسس تعریف دیگری راجع به فصل مشغول نمائیم باید این مسئله را دانست که کلمه فصل را نمیتوان توضیح و تفسیر درستی نمود درحقیقت فصل عبارت از شیئی متحرك غیر محدودی است که قوای مملکت را میتوانند بمیل‌خود بزرك یا کوچك نمایند .

ما درآتیه خواهیم دید که عدد و اهمیت فصول لاینقطع تغییراتی

نموده و دلیل این تغییرات جز میل و اراده تهیه کنندگان بودجه چیز دیگری نبوده است .

مسیو روی کلارد در موضوع حدود تخصیصات بودجه اینطور میگوید : حدود تخصیصات بودجه را فصل یا چیز دیگر بنامند چه اهمیت دارد »(۱۸ آوریل ۱۸۲۲) همینطور در سنه ۱۸۳۰ مخبر لایحه قانونی که قانون ۲۹ ژانویه ۱۸۳۱ گردید مینویسد : اصول ترکیب بندی بودجه همینکه معلوم و قبول گردید اسامی که بهر قسمت از بودجه داده شود دارای اهمیتی نیست .

(راپرت نوامبر ۱۸۳۰)

در اینصورت فصل را بماهو فصل نمیتوان توضیح و تفسیر نمود بلکه دررشته تقسیمات جزء بودجه فصل بعد از قسمت و قبل از ماده و پاراگراف واقع میشود و در حقیقت بتناسب این تقسیمات بالاتر و کوچکتر از او تشخیص داده میشود برای توضیح فصل ما باید یك مقام نسبی برای آن فرض نمود و بگوئیم .

فصل عبارت از یك تقسیم جزء بودجه مخارج هر وزارت خانه است که مفصلتر و بسیطتر از پاراگراف و ماده بوده و شامل مشاغل مربوط بیکدیگر و دریك نوع است .

عدد فصول از سنه ۱۸۳۱ به بعد خیلی اضافه گردیده و بهمان واسطه با وجود زیاد شدن ارقام بودجه باز از اهمیت او نسبتاً کم شده است .

در سنه ۱۸۳۱ عدد فصول بودجه فقط به ۱٦٤ رسیده و این ابتدای تخصیصات بودجه بطور فصول بوده است .

درسنه ۱۸٤۷ در آخر دورهٔ سلطنت ماه ژویه بودجه دارای ۳۳۸

فصل بود در سنه ۱۸۵۲ - و در سنه ۱۸۷۷ - ۳۸۸ ودرسنه ۱۸۸۲-
۴۸۱ فصل بوده است و در سنه ۱۸۸۳ برای لایحه بودجه ۱۸۸۴ دولت
۱۵۶ فصل جدید ایجاد نمود و باین ترتیب عدد فصول بودجه به ۶۳۷
فصل رسیده بود .

بودجه ۱۸۹۲ (معمولی - از منافع عایدات مخصوصه -وضمیمه)
تقریباً دارای ۸۵۰ فصل بوده است . امروزه در بودجه ۵ برابر سنه ۱۸۳۱
فصول موجود است .

اهمیت نسبی هریك از فصول در سنه ۱۸۳۱ درصورتیکه بودجه
تخمیناً بیشتر از یك میلیارد نبود بمبلغ ۶٫۱۰۰٫۰۰۰ فرانك بالغ بود
امروز باوجودیکه بودجه از سه میلیارد هم بیشتر است ارقام نسبی فصول
تقریباً بیش از ۴٫۰۰۰٫۰۰۰ فرانك نیست .

دولت در سنه ۱۸۸۳ خود بنفسه در صدد زیاد نمودن فصول
برنیامده است ولی در اثر پیشنهاد های پارلمانی که از چندسال باینطرف
تقاضا مینمودند رأی قوه مقننه بتقسیمات جزء فصول وارد گردیده وشامل
پاراگراف و موادهم بشود ناچار بزیاد نمودن فصول گردید . پیشنهاد
کنندگان بطر فوق چنین اظهار مینمودند که کنترل پارلمان بایستی
تمام مخارج حتی به کمترین مخارج هم که ممکن است جلب دقت نمایندگان
را بنماید شامل شود زیرا چنانچه مجلس عقیده بکسر خرج یکماده یا
یك پاراگراف داشته باشد در صورتیکه دولت فقط و فقط ارقام کل آن
فصل را پیشنهاد نموده و از آن مبلغ کل تجاوز ننماید ممکن است نظر
مجلس را ابداً محل ملاحظه قرار نداده و میزان ماده را که مجلس در تقلیل
آن معتقد آن بوده بدون کم و کسر بمصرف برسانند .

بایستی از ترتیب خلاف قانونیکه از دوره سلطنت به یادگار برای

ما مانده است صرف نظر نمود چنانچه آن ترتیب دائمی برقرار بماند در حقیقت راجع باعتبارات عملیات قوهٔ مقننه بکلی لغو و بی مصرف است (پیشنهاد راجع به ترتیب رأی در باره بودجه از طرف ٤٥ نماینده ۲۳ دسامبر ۱۸۸۲ براهین زیاد دیگری بمخالفت این دلایل ذکر شده که بنظر ماقوی تر است اولا پارلمان یک مدت وقت خود را برای هزاران ماده و پاراگراف بودجه مخارج که یکی بعد دیگری در بارهٔ آنها باید رأی دهد تلف خواهد نمود گذشته از آن عملیات دولت بواسطه حدود خیلی مضیق رأی ماده بماده در هر قدم مانع پیدا نبوده و ادارات دولتی بواسطه اینکه عملیات کوچک آنها هم تماماً محدود بحدود غیر قابل تجاوز است از ترس برخوردن بچنین موانع جرئت اقدام بهیچ امری را ندارند بایستی دائماً دولت برای تقاضای اعتبارات اضافی نسبت بهر ماده ایکه میزان اعتبارات کافی برای مخارج نموده به پارلمان رجوع نماید در صورتی که در پهلوی همان ماده اضافات مصارف مواد دیگر بلا مصرف مانده است با این تضییق پس بهتر آن است که مجلس خود مملکت را اداره نماید چنانکه چندین مرتبه این مسئله را تکرار نموده ایم پارلمان در حقیقت با یک طرز غیر قابل اعتراض و تردیدی دارای حق مطلق دررأی دادن عایدات و مخارج مملکتی میباشد معهذا چنانچه پارلمان بخواهد از این حق خود تاآخرین درجه استفاده نماید طبعاًفقط برای دادن بطور مواد اکتفا نموده بلکه بواسطه تقسیمات جزئی که در ذیل مواد است نسبت به پاراگراف هم بایستی رای مخصوص داده وبالاخره چون پاراگراف هم در موقع اجرا و عمل به تقسیمات دیگری منقسم میشود ناچار با آن تقسیمات هم رأی پارلمان متوجه گردیده و بعبارت اخری حوالجات پرداخت هم به تصدیق و امضای پارلمان باید برسد و

چنانچه دخالت پارلمان باین درجه اخیر رسید ممکن است اسباب اطمینان برای او فراهم شود .)

این توضیحات فهماند که واقعیت بهم رسانیدن خیالات مذکوره قبل مطلب را بالاخره بیکجا میرساند چنانچه لازم است پارلمان شخصاً امور را اداره نماید قطعاً مقصود اصلی ازبین میرود چنانچه قوهٔ مقننه تا امضا نمودن حوالجات دخالت نماید پس قوه مجریه را لغو نموده است معین است که هر کس ازظهور چنین نتیجه احتراز مینماید و مطلب را باید در یك حد محدودی قرار داد .

علاوه حد حقیقی وصحیح بدون شبهه درنظر هر شخص عاقل رأی بطور فصل به فصل است بدون شبهه چنانکه در سنه ۱۸۸۳ اینمطلب واقع گردیده عدد فصول را میتوان افزود و مخصوصاً میتوان فصول را بیشتر از روی منطق ترکیب بندی و تنظیم نمود تکمیل جزئیات همیشه ممکن ومقدور است .

رأی نمایندگان ملت چنانکه ملاحظه نمودیم امروزه به بیشتر از هشتصد قسمت جزء شامل میشود هر اسمی که مایلند ممکن است باین هشتصد قسمت جزء بودجه داده شود چیزی که محل ملاحظه است همانا عدد این تقسیمات است خصوصاً تقاضای ۸۰۰ رأی جزء بجزء جداگانه از پارلمان و محدود نمودن دولت در هشتصد قسمت محدود معین بنظر یك حد درجه اعلی کافی نسبت به حفظ منافع تخصیصات بودجه ایست چنانچه از این اندازه خیلی تجاوز شود کار قوهٔ مقننه بلا نتیجه زیاد گردیده و مخصوصاً وظایف قوهٔ مجریه بخطر و هرج و مرج خواهد افتاد .

۞ - ۳ - رأی آخر بودجه

بیان مختصری برای ختم نمودن شرح عملیات رأی در بارهٔ بودجه کافی خواهد بود.

همینکه فصول مختلفه مخارج مشروحه در صورت ضمیمه یکی بعد دیگری رأی داده شد درباره ماده اول بطور کلی رأی گرفته میشود همین ترتیب نیز نسبت بمورد دیگر مخارج لایحه بودجه معمول میگردد (چنانکه سابقاً گفته شده است این مواد عبارت از موادی نیست که در ذیل فصل واقع است) در خصوص عایدات بدون اینکه جزئیات صورتهای ضمیمه آن سطر به سطر در تحت مشاوره بیاید بطور کلی شور در کلیه عایدات نموده و رأی در بارهٔ آنها داده میشود در حقیقت این صورت بندی لزومی هم ندارد زیرا چنان که گفتیم تخمین عایدات محدود بحدود معینی نبوده و اجازهٔ جزء به جزء و تخصیصاتی را محتاج نیست.

بعلاوه تمام لوایح رفورم مالیه تغییرات و ایجاد یا حذف مالیاتها که از طرف دولت پیشنهاد میشود با تمام پیشنهاد های کمیسیون بودجه وتمام تغییراتی که برحسب حق ابتکار از طرف نمایندگان پیشنهاد میشود عبارت از مواد مخصوصه قانون مالیه است که پارلمان جداگانه در بارهٔ آنها شور نموده و رأی میدهد.

مواد مختلفه لایحه بودجه بطوریکه از طرف کمیسیون پیشنهاد شده است همیشه از شور و مذاکرات مجلس عیناً خارج نمیشود. پیشنهادهائیکه بموجب حق ابتکار پارلمانی ازطرف نمایندگان بمجلس

تقدیم میشود ممکن است متن آن موادرا تغییر داد وحتی ترتیبات جدیدی را درقانون مالیه بدهد .

مادیگر جزئیات طرز وترتیب رای درباره پیشنهادهای نمایندگان را تکرار نمینمائیم زیرا این قواعد نسبت بتمام قوانین عموماً معمول و نظامنامه مجلس نمایندگان طرز آنرا معین مینماید فقط یاد آوری مطلبی راکه قبلا راجع بحق ابتکار شخصی نمایندگان نسبت به بودجه بیان نمودیم کافی خواهد بود .

(درفصل سوم راجع بحق ابتکار مالیه اعضاء پارلمان درفرانسه و درانگلستان بحث شده است .)

پس از آنکه دربارهٔ هر یك از مواد قانون مالیه قطعاً رای داده شد (با تغییر یا بدون تغییر مطابق پیشنهاد کمیسیون) رأی آخری بودجه گرفته می شود ، این رأی اخیر در بارهٔ کلیه قانون مالیه همیشه با اوراق و علنی است .

بودجه‌ای که شور و رأی در بارهٔ آن موافق ترتیبات مذکوره ختم میشود (۱) عبارت از کار اساسی و مهم یك دورهٔ اجلاسیه است (ما در اینجا فقط از رأی مجلس شورایملی بحث نموده و راجع به رأی سنا در فصل پانزدهم بیان مطلب خواهیم نمود) بیشتر از پنجاه جلسه برای این موضوع تخصیص داده شده و اقلا سه ماه مجلس مشغول انجام امر بودجه است مدتی را که قبل از شور مجلس کمیسیون بودجه مشغول

---

(۱) مقصود از رأی در باره قانون مالیه یعنی بودجه عمومی و معمولی است رأی درباره اعتبارات اضافی در فصل شانزدهم و هفدهم موضوع بحث خواهد گردید .

مداقه و مراجعه لایحه و نوشتن راپرت ها است خارج از سه ماه باید دانست .

اگر رأی در باره بودجه یکی از کارهای پرزحمت سالیانه مجلس نمایندگان ملی است ولی چنانکه قبلاهم گفته شده است این امریکی از مقتدرترین وسایل قوای قانونی و مشروع مجلس است

فصل چهاردهم

سالیانه بودن رای بودجه‌ها . هفت‌ساله بودن بودجه نظامی . وجوه ثابته . اقساط موقتی ماهیانه یك یا چند دوازدهم

* اول — سالیانه بودن بودجه ها موارد استثنائی در بعضی از ممالك آلمان موفق نگردیدن به دوساله بودن بودجه ها در آلمان

* دوم — قسمتهای بودجه که برای چند سال‌رأی‌داده شده‌است • وجوه ثابته در انگلستان‌و ترتیب تشکیل آن جهته ایجاد این ترتیب • بودجه هفت ساله نظامی درآلمان‌ــ تاریخ و تشکیلات حالیه آن

* سوم — آراء بودجه برای مدت کمتر ازیك سال ـاقساط دوازده ماهه‌موقتی(یك‌دوازدهم)ـ بیان تاریخی‌این ترتیب در فرانسه ـوقایعی که‌سبب‌تصدیق این ترتیب گردید تاخیرات غیر قابل اغماض در این سنوات اخیره

* چهارم — اقساط دوازده ماهه در خارجه آراء برای پرداخت مساعده‌در انگلستان ترتیب‌آراء اقساط‌موقتی دوازده ماهه کمیته ها برای کمك نقدی‌وطرق و وسائل موازنه جمع و خرج در اواسط (دوره عمل مالیه) نظریات و فلسفه جدید بموافقت اقساط موقتی دوازده ماهه شرایط لازم برای اجرای این ترتیب بر طبق سرمشق و نمونه های ممالك همسایه فرانسه

* - اول رأی سالیانه بودجه‌ها - موارد استثنائی در بعضی از ممالك

در فرانسه و تقریباً در تمام ممالك دیگر بودجه را برای مدت یکسال رأی میدهند چنانکه در فصل پنجم این کتاب بیان نمودیم این مدت یکسال در حقیقت موافقت با پیش بینی‌های عادی انسانی مینماید علاوه یکسال منتهی مدتیست که پارلمان میتواند اقتدارات خود را بدست قوه دیگری واگذار نماید دولت هم از طرف دیگر اقلا مدت زمانیکه که کمتر از یکسال نباشد برای ترتیب و اداره‌نمودن واجرای امور موافق اعتبارات مصوبه لازم دارد این دلایل مختلفه باعث‌شده‌است که در انگلستان در اطریش در آلمان درپروس در پرتقال در یونان در ممالك متحده امریکا درفرانسه‌وغیره‌بودجه‌راسالیانه‌قرارداده‌اند معهذا سالیانه‌بودن‌بودجه‌درتمام‌ممالك‌دنیاوجودندارد بخاطر داریم که در موقع ترکیب بندی توضیح کلمه بودجه در فصل اول‌مانه‌بیرسالیانه بودن را ازآن خارج نمودیم زیرا که بعضی از ممالك بودجه های خود را برای مدت چند سال رأی میدهند مثلا در هس یکی از ممالك متحده‌آلمان بودجه سه ساله است همچنین در ساکس وباویر سابقاً بودجه‌پنجساله بوده و امروزه دوساله است .

نسبت بآلمان با وجود اقدامات و تشبثاتی که بیرمارك برای دو ساله نمودجه بودجه نمود معهذا بهمان ترتیب یکساله باقی مانده‌است. رئیس‌الوزراء درآلمان دوساله نمودن بودجه را از این نقطه‌نظر

تعقیب می نمود که کارهای پارلمانی را درموضوع بودجه سهلتر وساده‌تر
نموده‌وبرای‌وزراءواعضاءConseil fédéralنیزیك‌فرجه تحصیل نماید
(نطق ۵و۶ ماهه ۱۸۸۱) بعلاوه بیزمارك عقیده داشت که امتزاج دو
بودجه فوائدی را نسبت بموازنه جمع وخرج داشته و اشتباهاتی اگر
درپیش بینیها شده باشد درمدت دوسال تعادل حاصل خواهد نمود ولی
درپس پرده این دلایل دولت امپراطوری آلمان میل ونظر حقیقی‌خود
رادرگرفتن یك سفید مهر وامضای بودجه برای مدت زمان زیادی‌نسبت
بآزادی عملیات خود پنهان می نمود وقطعاً بهمین مناسبت بوده است
که اعضاء مجلس ملی آلمان (رایشتاخ) دررد نمودن این نظر جدیت
نمودند.

☆ دوم قسمتهای بودجه که برای چند سال رأی‌داده شده است ـ وجوه ثابته در انگلستان بودجه هفت ساله نظامی در آلمان خارج از بودجه های دوساله وسه ساله

درممالك کوچك با اقداماتی که برای دوساله نمودن بودجه در
ممالك بزرك شده اغلب ازممالك قسمتهائی ازبودجه خود را برای‌مدت
چند سال رأی می دهند .

ابتدا درانگلستان وجوه ثابته وجود دارد این وجوه عبارت از
یك قسمت‌بزرك عایدات‌ومخارجی‌است که یك‌مرتبه وبرای‌همیشه کی

تأسیس گردیده است .

وجوه ثابتة از ابتدای دوره گیوم سوم پس از شورش سنه ۱۶۸۸ ایجاد گردیده وچنانکه قبلا دراواخر فصل اول بیان نمودیم‌در آن موقع این مسئله عبارت ازمحدود نمودن حقوق ووظایف مجالس ملی وپارلمان بوده است وبهمین نقطه نظر بودجه درباری برای تمام مدت دوره سلطنت رأی داده‌شدوبعدقسمتهای مخارج دائمی دیگری را هم بآن اضافه نموده (ازقبیل پرداخت منافع استقراض عمومی) و کلیه آنها یك قسمتی ازمخارج را تشکیل داده که ازرسیدگی سالیانه پارلمان معاف گردید بعضی‌ازعایدات هم باین نهج یك طرز دائمی را را حاصل نمود ازآنوقت ببعد وجوه ثابته عبارت ازعایدات و مخارجی شدندکه تخمین وپیش بینیهای‌سالیانه شامل آن قسمت بودجه‌نمیشوند واجازه وتصویب پارلمان در موضوع آ ا محتاج بتجدید نیست تا قانون مخصوص دیگری سبب تغییر آن وجوه نشود این قسمت‌عایدات ومخارج دائماً وجود خواهد داشت .

مخارجیکه باین نهج ازرای هرساله مجلس ملی معاف و بنام وجوه ثابته خوانده میشود عبارت از مراتب ذیل‌است :

بودجه درباری.

منافع استقراض ثابته وجاری .

حقوق متقاعدین کشوری ولشکری .

مدد معاش رئیس مجلس .

مواجب بعضی ازدیوانهای عالیه قوه قضائیه وکارمندان سیاسی خارجه وغیره ازطرف دیگر زتمام‌مالیاتهائی که با وضع آن مخالفت نشده‌است جزء وجوه ثابته محسوب‌میشوند مالیات بر عایدات وعوارض

بر روی چای فقط وجوهی هستند که امروزه جزء این ترتیب و طرز محسوب نمیشوند زیرا که این مالیات ها را مثل تأسیسات موقتی تصور نموده هرساله مجلس باید رأی بتصدیق وتصویب آن ها بدهد نسبت به عوارض برروی قند هم رأی سالیانه لازم بوده تا اینکه در ماه مه ۱۸۷٤ بکلی حذف والغاء گردیده است خارج از این چند فقره مذکور مالیاتها درانگلستان تا یك قانون مخصوصی دریافت آنها را موقوف نه نموده یا تغییری بدهند دائماً وجود دارند .

میزان مخارج وجوه ثابتة تقریباً معادل هفتصد میلیون فرانك واینك که عبارت از ثلث بودجه کل انگلستان است بوده وعایدات ثابته معادل یك میلیارد وهشتصد وپنجاه ملیون تخمیناً عبارات ازچهار خمس همان بودجه کل را تشکیل می دهد ثلث مخارج و چهار خمس عایدات انگلستان بترتیب مذکور محتاج برأی هرساله پارلمان نیست .

چنانکه کاملا توضیح داده شده وجوه ثابته عبارت ازیك قسمت عایدات ومخارجی است که محتاج برای سالیانه پارلمان نبوده و ابداً چنین مقصودی را نمی رساند که بودجه جداگانه ازحیث عایدات و مخارج خارج ازبوجه معمولی تأسیس وتکمیل شود .

درحقیقت چه فایده داردچنانچه هرساله اعتبارات مخارج ودریافت عایداتیکه اساساً غیر قابل تردید وتقریباً درارقام هم تغییر نا پذیراست دربودجه شرح داده شده ودرتحت شور ومذاکره درآمده ورأی درباره آن داده شود ؟ مثلا آیا قرضه عمومی نباید درهرحال تماماً و قبل از هرچیزی تأدیه شود؟ .

بودجه درباری یا مطالبه حقوقانیکه اجرای آن محتاج بمراجعه واجازه سالیانه نیست آیا لازم برأی مجدد است ؟ مالیاتهائی که بوسائل

آن مالیاتها این سهام استقراضی واین مخارج اجباری باید پرداخته شود آیا به نهج مذکوره محتاج برأی جدید میشود ؟

درموقعیکه میرابو Mirabeau پیشنهاد نمود که اعتبار مخصوص برای پرداخت قرضه داده شود مسئله را بترتیب فوق در سنه ۱۷۸۹ مورد مذاکراه ومباحثه قرار دادند این امر وا مجدداً درسنه ۱۸۲۷ به یك طرز قطعی مطرح گردید ماده ضمیمه قانون مالیه که در اینخصوص پیشنهاد شده بود بودجه را درآینده بدو قسمت تقسیم نموده یك قسمت آن بنام بودجه وجوه ثابته شامل استقراض عمومی وحقوق متقاعدین و بعبارة اخری تمام مصارف مشاعلیکه ثابت ودائمی بودند وقسمت دیگر بنام بودجه فوق العاده راجع بتمام مصارف وتحمیلات اتفاقی وموقتی بود موافق نظر صاحب پیشنهاد . »

برای چهاردهمین یا پانزدهمین دفعه خود را ازتجدید نظرسالیانه مخارجیکه صحت آنها قبلا واضح شده است معاف داشته مدت وقت زیادی برای رسیدگی مخارج جدیده خواهند داشت نظر بعدم قبول این پیشنهاد بودجه فرانسه کمافی السابق هر ساله دارای ارقامی است که وزراء و مخبرین کمیسیون دائماً ارنو توضیحات لازمه درآن باب داده وبالاخره مسئله بقبول همان مبالغ حتمی ختم می شود .

یک مثل دیگرراجع برای دربعضی قسمتهای بودجه برای چند سال با بودجه هفت ساله نظامی آلمان ظاهر گردید این اسم هفت سالهٔ نظامی تمام اروپا را درابتدای سنه ۱۸۸۷ مصطرب نموده نطق های شدید و کلمات تند این مسئله را تکرار وتعقیب مینمود ما این امررا ازنظر ساده تری تلقی مینمائیم .

دولت پروس همیشه معتقد باقتدارات تام درقوۀ نظامی بوده‌است مناقشاتی که‌دولت‌با پارلمان از سنه ۱۸۶۲ تا ۱۸۶۶ در اینموضوع نموده بخاطر داریم (رجوع‌شود بفصل دوم) پس ازفتح سادوا وتشکیل دول متحده شمالی در سنه ۱۸۶۶ در مشروطیت جدید چنین مقرر گردیدکه بعدها قسمتهای اعتبارات نظامی یك مرتبه وبرای‌همیشه کی معین گردیده وخارج از رأی و تصویب سالیانه‌مجلس ملی‌آلمان گذارده شود دولت متحده آلمان بلکه وزیر جنك پروس ازآن ببعد خود را مأمورنگاهداری وتنظیمات قشون‌آلمان بطورمقاطعه میدانست‌مصارف این قشون بواسطه قسمت های ثابتی که از طرف هریك از ممالك متحده بطور جداگانه میشد تهیه‌میگردید قشون حاضر خدمت یك‌در صد کلیه نفوس و مصارف نقدی از قرار ۲۲۵ تالر یا ۸۴۳ فرانك نفری معلوم و معین شده بود این ترتیب سالیانه بودن بودجه نظامی‌را قطعاً لغو کرد .

پس در سنه ۱۸۷۱ مملکت امپراطوری آلمان موقتاً ترتیب سابق را با وجود اینکه ارقام مقاطعه کفاف مخارج قشونی را نمیداد محفوظ داشت منتهی بزودی دولت درصدد برآمد بدون اینکه ضمناً از اقتدارات تام خود نسبت ببودجه نظامی صرفنظر نموده باشد اعتبارات مصارف‌قشونی را زیاد نماید .

نظر باین مقصود قانون دوم ۱۸۷٤ اصول‌حالیه‌راموافق‌ترتیب‌ذیل برقرار نمود .

عدد قشون حاضر خدمت برای مدت هفت سال‌متوالی بطورثابت و دائمی معین گردیده‌و مخارج این‌عده قشون سالیانه از طرف رایشتاخ بایستی رأی داده شود رأی مخارج بودجه نظامی اگرچه ظاهراً به

رایشتاخ واگذار گردیدولی معناً تغییری درنظر دولت حاصل شد زیرا همینکه عدهٔقشون حاضر خدمت با شرایط تغییر ناپذیر برای مدت هفت سال رأی داده‌شد مخارج این‌قشون محل استنکاف نبوده حتی مذاکره در آنهم جایز نبود بلکه برعکس میزان مخارج سالیانه برحسب میل و تقاضای دولت قابل افزایش بود همینکه دلایل لزوم مسئله بیان میشد رایشتاخ بایستی تمام اعتبارات لازمه و اضافه مخارج تقاضاشده راتصویب نماید .

بعلاوه ماده ۶۳ مشروطیت (قانون اساسی) ۱۸۷۱ دائماًوجود داشته و بموجب آن ماده ریاست عالیه قوای نظام با شخص امپراطور و مسؤلیت مطلقه حفظ ونگاهداری تشکیلات مرتبه قشون نیز با امپراطور است پارلمان آلمان بعد از سنه ۱۸۷۱ مثل قبل از آن تاریخ نسبت ببودجه قشون حالت ساکتی داشته و فقط در مدت جریان دوره هفت سال خود را محدود بتصدیق هر بودجه نظامی که از نظر او بگذراند مینماید پارلمان با زحماتی ممکن است نسبت بمسئله بودجه نظام ملاحظاتی اظهار نماید که آن هم بدون اثر خواهد ماند بعلاوه هرنوع اشکالی که پارلمان نسبت ببودجه نظام بنماید در افکار عمومی انعکاس بدمیدهدزیرا ملت آلمان معتقد و مطمئن است که هر نفع و ترقی که برای او حاصل‌شده تمام در تحت سایه قوای نظامی و بعدهاهم هرفوائدی برای او حاصل شود درسایه همین قوه‌خواهد بود .

در سنه ۱۸۸۷ درموقعی که تجدیددوره‌هفت ساله برای‌عده‌قشون حاضر خدمت مطرح مذاکره بود مسیو دوبیزمارك اینطور فریاد زد « مسئله این است که آیا قشون ما متعلق بامپراطور بوده یااینکه باید متعلق به‌پارلمان باشد آیا عده قشون حاضر خدمت در موقع صلح باید

هر ساله در تحت مذاکره و مشاوره بیاید ؟ خیر نبایستی اینطور بشود»
(نطق ۱۱ ژانویه ۱۸۸۷) بودجه جنك آلمان هم درحقیقت مثل عده قشون
حاضر خدمت برای مدت هفت سال متوالی رأی داده می‌شود .

* - سوم - اقساط دوازده گانه موقتی

(یك یا چند دوازدهم)

بعضی از بودجه ها در عوض اینکه برای مدت بیش از یك سال
درباره آنها رأی داده شود برخلاف برای مدت کمتر از یك سال تصویب شده
از آن جمله مسئله اقساط دوازده گانه موقتی است .

در اینجا سالیانه بودن بودجه بالعکس مورد دست اندازی واقع
میشود ممکن است اینطور تفسیر شود « اجازه دادن در یافت مالیات ها
و پرداخت مخارج مملکتی در مدت چند ماه موافق یك تقسیم موقتی»
کلمه موقتی در اینجا بموقع و ازروی قاعده گذارده شده است زیرا
باین قسم بودجه های ماهیانه همیشه بطور موقت رأی داده شده تا اینکه
قانون بودجه سالیانه قطعاً تصویب شود در حقیقت در موقعیکه افتتاح
سنه مالیه نزدیك میشود مجلسین هنوز بودجه را تصویب ننموده‌اند و
در آن موقع غیر ممکن است که مجلسین بفوریت بودجه کل را رأی
بدهند یك بودجه موقتی با کمال عجله تهیه شده و ارقام چندی برای
اجرای چند ماهه فقط حساب مینمایند این ترتیب اقساط موقتی (یك
یا چند دوازدهم) خواه خوب خواه بد یك علاج آخرین ساعتی است
که برای جلوگیری از اوضاع خلاف قاعده بموقع عمل گذارده میشود
این طرز در فرانسه اشتهار خوب نداشته و تاریخ این مسئله هم ازابتدای

قرن حاضر تأثر آور است زیرا همیشه در دنباله بدبختیهای ما جنك یا اختلافات داخلی بوده است .

ابتدای حقیقی این طرز اقساط موقتی (بدون اینکه از ظهور استثنائی سنه ۱۸۱۰ صحبت نمائیم) از تاریخ ۱۸۱۵ پس از انقراض دوره امپراطوریت است این ترتیب در مدت شش سال متوالی معمول به بوده است .

در سنه ۱۸۲۲ مسیو دؤویلل اداره خود را مرتب نموده و درفاصله سه ماه دو قانون مالیه (بودجه ۱۸۲۲ و بودجه ۱۸۲۳) راازتصویب مجلس گذرانیداز آن ببعد تا آخردوره تجدد انتظام درامر بودجه ومالیه برقرار بود.

اغتشاشاتی که نتیجه انقلاب ۱۸۳۰ بودند ترتیب اقساط موقتی را برای مسئولیت مالیه ۱۸۳۱ و ۱۸۳۲ و ۱۸۳۳ مجدداً بمیان آورده ولی درسنه ۱۸۳۳ چون مجلسین دو دورهٔ اجلاسیه منعقد داشتند بموقع ومانندسنه ۱۸۲۲ موفق بتصویب بودجه ۱۸۳٤ گردید .

پس از آن تا آخر دوره حکومت ژوئیه دولت مرتباً بودجه هر سنه مالیه را تهیه نموده حتی بودجه ۱۸٤۸ در آخر سنه ۱۸٤۷ قبل از انقلاب رأی داده شد ولی بودجه ۱۸٤۹ در تاریخ ۱٦ مه ۱۸٤۹ پس از تصویب پنجماه اقساط موقتی گذشته است .

در دوره امپراطوریت دوم مسئله اقساط موقتی متروك بوده وپس وقایع ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ مجدداً ظاهر گردید معهذا همان سال ۱۸۷۲ فقط محتاج بترتیب اقساط موقتی شده و از سنه مالیه ۱۸۷۳ قانون بواسطه ۲۰ دسامبر ۱۸۷۲ راجع بعایدات و مخارج بموقع تصویب شد از آن ببعد ترتیب اقساط موقتی در میان نبوده و فقط در سنه ۱۸۷۸ بواسطه

اوضاع سیاسی ۱۶ مه ۱۷۸۷ بالاخره مجلس چون روزهای آخر سال رسیده بود مضایقه از تصویب بودجه ۱۸۷۸ نمود ودرموقعی که وزراء جدید که ازبین اکثریت انتخاب شده بودند مصدر کار گردیدند وقت گذشته و موقعی برای تصویب بودجه نبودبااین‌مناسبت‌قانون۲۷دسامبر ۱۸۷۷ موقتاً دریافت عایدات و پرداخت مخارج را برای‌چند ماه اجازه داد تااین‌موقع که تواریخ آنرا بیان نموده‌ایم‌بی‌ترتیبی‌های بودجه‌همیشه مصادف با اوضاع و اتفاقات فوق‌العاده و استثنائی بوده است ولی‌همینکه مسئله را تعقیب‌نمائیم می‌بینیم که منظره کار تغییر نموده و در موقعی که هیچ چیز باعث تصدیق این ترتیب نبوده و فرس ماژوری نیز وجود نداشته است اقساط‌موقتی درمدت‌چند سال دردستورپارلمانی‌فرانسه‌وجود داشته است .

مثلا در سنه ۱۸۸٤ اگرچه وزیر مالیه از تاریخ ۲۸ فوریه‌لایحه بودجه ۱۸۸۵ را به مجلس پیشنهاد نمودو هیچ واقعه مهمی مجلسین را از رسیدگی ببودجه منحرف نمیداشت باز درآخر سال طوری پیش آمد که فقط در بودجه عایدات رأی داده شد و نسبت بمخارج ترتیب اقساط موقتی ماهیانه معمول گردیدسال بعد بواسطه آنکه نمایندگان عجله برفتن وديدن حوزه‌های‌انتخابیه‌خودداشتند مرتباً وصحیحاً ودجه را قبل از تاریخ شروع بانتخاب عمومی تصویب نمودند (قانون۸ اوت ۱۸۸۵)

ولی در سنه ۱۸۸٦ نمایندگان جدیدالانتخاب نیز همان‌تسامح و تأخیریکه نمایندگان قبل نموده بودند پیش گرفتند در آخر سال ۱۸۸٦ بودجه سنه ۱۸۸۷ رأی داده نشده بود در آخر سنه ۱۸۸۷ نیز بودجه ۱۸۸۸ تصویب نگردیده بود ترتیب اقساط موقتی ماهیانه نسبت

باین دو سنه مالیه برای گردش چرخ ادارات اجرا گردید از سنه ۱۸۸٤ تا سنه ۱۸۸۸ تصویب اقساط موقتی ماهیانه تقریباً بمناسبت وقایع فوق العاده نبوده بلکه فقط نتیجه بی ترتیبی پارلمان بوده است درهر موقع حتی در مواقع بحران که ممکن است سبب اغماض از مسئله بشود باز ترتیب اقساط موقتی ماهیانه از طرف وزراء و کمیسیون های مقننه محکوم به بطلان و یك عمل خلاف طبیعت و خطرناکی شمرده میشده است امروزه در موقعی که رأی قانون مالیه ببعد از تاریخ ۳۰ دسامبر محول میگردد اعتراضات بقدری شدید می شود که تعویق در امر غیر قابل اغماض است

* -٤ اقساط موقتی در خارجه . رأی برای پرداخت مساعده در انگلستان ـ کمیته های تعیین مخارج و مساعدت های نقدی و طرق و وسائل

ضمناً باید دانست در صورتی که حملات بر خلاف اقساط موقتی را کاملا تشریح نمائیم آیا این ترتیب اقساط موقتی بخودی خود بدون قید هیچ شرطی محکوم به رد وعدم قبول است؟ آیا ملامتهائی که باین طرز وارد میشود راجع به بی ترتیبی کار و وارد نمودن این طرز باعجله در تشکیلات مالیه نیست؟ چنانچه اقساط موقتی بترتیب مرتبی بموقع عمل و اجرا بگذارند آیا دارای مزایائی نخواهد بود؟ این است که طرفداران

این طرز با امثالیکه از ممالك خارجه بدست میآورند موافق با این ترتیب بوده و حتی با یك وجد و شعفی فریاد میزنند :

« فقط در ممالك غیر متمدن طرز اقساط موقتی ماهیانه شناخته نشده است » (مجلس نمایندگان جلسه ۱۵ دسامبر ۱۸۸۷) باید این مسئله را دانست که بعضی از ممالك مختلفه درحقیقت درتحت اصول اقساط موقتی ماهیانه امور خود را اداره مینمایند .

این مسئله را قبلا بیان نمودیم (در فصل چهارم) که چگونه بلژیك تاریخ تهیه بودجه را بموقع اجرای آن با تصویب یك دوازدهم نزدیك نمود بدون اینکه مثل سایر دول بزرگ محتاج به تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه خود باشد ولی اگر در بلژیك اقساط موقتی ماهیانه بدون هیچ اضطراب و اختلالی بموقع اجرا گذارده میشود بواسطه آنست که متعاقب تجربیات طولانی اقساط موقتی مثل یک تأسیس عادی مالیه در تشکیلات و ترتیبات بودجهٔ بلژیك مقرر گردید وجزء نظامات معموله شده است .

در انگلستان نیز اقساط موقتی ماهیانه یک اساس مرئی را حائز است که تفصیل ترتیبات آن در مملکت ذیلا بنظر قارئین می رسد :

چنانکه در خاطر داریم مجلس ملی انگلستان لایحه بودجه را از طرف وزیر مالیه در ابتدای افتتاح سنه مالیه وغالباً بعد از روزهای افتتاح سال دریافت مینماید لزوم اقساط ماهیانه موقعی بطور سهل وساده از بیان همین مطلب مفهوم است زیرا در موقعی که نمایندگان مشغول بمراجعه بودجه بوده و بعد برای منتهی و تصویب میشود برای اطمینان از گردش چرخ ادارات از ابتدای ماه آوریل ناگزیر از تصدیق اعتبارات

موقتی هستند .

ضمناً قبل از آن که نطق وزیر مالیه وضعیت عمومی بودجه را تشریح نموده باشد صورتی از مشاغل و دوائر مختلفه قبلا حاضر شده و برای موقع افتتاح دورهٔ اجلاسیه سالیانه در ماه فوریه بمجلس پیشنهاد میشود این صورت تخمینات همینکه تدریجاً بمجلس فرستاده میشود در کمیته های مجلس که قبلا ذکر آن را نموده ایم رسیدگی و مداقه میشود این کمیته ها از نقطه نظر بودجه دو شکل هستند .

کمیته تعیین مخارج و کمیته طرق و وسائل و مساعدت نقدی کمیته تعیین مخارج ابتداء مخارج مندرجه در صورت تخمینات را مطالعه نموده و در وقتی که کمیته مزبور مطالعه خود را نسبت به پیشنهادها تمام و آنها را تصویب نمودن قسمتهای بودجه را خود از تصویب مجلس میگذرانند پس از آن کمیته طرق و وسائل مداخله نموده و وجوه لازمه را برای پرداخت اعتبارات مصوبه محل قرار میدهد تصدیق خرج درحقیقت وسیلهٔ برای تهیهٔ مصارف آن تدارک ننموده بلکه نسبت به تدارک محل کمیته طرق و مسائل یك رأی جدیدی ازمجلس تحصیل مینماید .

پس موافق ترتیب مذکوره عملیات اولی مربوط بتصویب مخارج و عملیات دوم شامل رأی درو جوه لازم برای مصرف آن مخارج بوده و نسبت بهر قسمت اعتبار بودجه این ترتیب معمول است یك مأمورعالی خزانه داری انگلستان برای یکی از همکاران فرانسوی خود وظایف دو کمیته مزبوره را بمثل ذیل تطبیق و بیان نموده است « من حکم به آشپز یا ناظر خود میدهم که از بازار برای من فلان خرید را بنماید این عبارت از کمیته تعیین مخارج است . من یك شلنك (پول انگلستان) پول باو میدهم این عبارت از کمیته مساعدت نقدی است » .

قبل از ۳۱ مارس یعنی پیش از افتتاح سنه مالیه دو رای بزرك اعتبارات لازمه را نسبت بمصارف وزارت جنگ و بحریه از اول آوریل تهیه نموده یکعده آراء زیاد جزء جزء هم بمناسبت زیاد بودن فصول آن اعتبارات دوائر غیر نظامی را تصویب کرده است مطالعه هر یک از تقسیمات مختلفه بودجه بشرایط مذکوره در داخله کمیته ها و مجلس تا ماه اوت مداومت پیدا میکند در حقیقت این همان اقساط موقتی است که بانتظار قانون مالیه (یعنی لایحه کل بودجه) جزء بجزء عایدات و مخارج را تصویب مینمایند پس از آن تقریباً درماه اوت بعد از آنکه تمام فصول تخمینات از نظر گذشته و رأی داده شده است بودجه کل ظاهر میشود .

بودجه کل آراء قسمت‌های جزئی که از کارهای کمیته‌ها گذشته خلاصه و جمع آوری نموده و آنها را بطرز واحد و قطعی بیرون می آورد بعلاوه هریک از اعتبارات را در طبقه فصول بودجهٔ که مخصوص و مربوط بآن اعتبار است تقسیم و بعبارة آخری بودجه کامل را تشکیل و تنظیم مینماید.

نشر و اعلان رسمی بودجه با جلال فوق‌العاده واقع میشود شاه گاه شخصاً گاه بتوسط نماینده خود بودجهٔ را که مردمان درستکار با نهایت بشاشت رأی داده‌اند قبول مینماید جملات و لغاتی که از زبان فرانسه اخذ شده‌است باطرز مجلانه بیان میشود . این اساس مرتب اقساط موقتی در ممالک منظم وخوب اداره شده ثابت مینماید که چنانکه گفتیم تنها اسم را نمیتوان قبلا محل ملامت قرارداده درفرانسه نیز منظره آن طور دیگری خواهد بود در صورتیکه مثل انگلستان و بلژیک این طرز

اقساط موقتی در قوانین محاسبات عمومی فرانسه قانوناً برقرار بود بدون
شبهه آنوقت ممکن است این طرز نیز همانطور که در آن دو مملکت
مفیدبوده است برای فرانسه هم مفیدواقع شده وملامت هائی که تا بامروز بحق
سزاوار بود بعدها درباره آن متروك شود .

فصل پانزدهم

رای مجلس اعیان - اقتدارات بودجه در دو مجلس - مناقشات سالیانه

* اول — وظیفه مجلس اعیان در خصوص بودجه

در تمام ممالك اولویت مطالعه و مداقه و رای قوانین مالیه متعلق به مجلس نمایندگان ملی است •

در بعضی از ممالك مجلس شورای ملی دارای امتیازات مخصوص دیگری هم در مقابل مجلس اعیان میباشد • مناقشه مابین مجلسین در ایطالیا راجع بحذف مالیات آسیاب

در ممالك متحده امریکا در خصوص کسورات مختلفه عایدات و کسر مخارج نظامی •

وضعیت مجلس اعیان «مجلس لردها» در انگلستان . مناقشه لردها با مجلس ملی «مجلس عوام» در سنه ۱۸٦۰ در موقع خدف عوارض برروی کاغذ

* دوم — اقتدارات مجلسین راجع ببودجه در فرانسه • متن قانون اساسی ۱۸۷۵ مباحثات و مذاکر اینکه در تفسیر قانون مزبوره شده است • مناقشات هر ساله • سنا قبل از آنکه اصول تطبیق قوانین معین شود تسلیم میشود طرز مرضی الطرفین در اصلاح ذات البین که پیشنهاد شده است

* سوم — رای قطعی بودجه از طرف سنا نشر واعلان رسمی قانون مالیه •

* - اول - وظیفه مجلس اعیان راجع ببودجه در ممالك مختلفه

در مقابل مجلس نمایندگان ملی دو قوه اصلی و ابتدائی برای

تصویب بودجه است قانون اساسی ممالك شوروی یك قسمت از قوای مقننه و بودجه را برای یک مجلس دیگر محفوظ میدارد این مجلس که بطور غیر مستقیم نتیجهٔ آراءِ عمومی‌است یاغالباً هم از طرف‌شخص سلطان انتخاب میشود بنام سنا مجلس‌اعیان مجلس لردها وغیره‌نامیده میسود چنانچه عنوان بزرگتری باو داده شود میتوان مجلس عالی هم نامید قانون بودجه مثل سایر قوانین صورت رسمی وقطعی ندارد مگر این که از دو مجلس در بارهٔ آن‌رأی داده شده باشد اشتراك واجتماع‌این دو مجلس پارلمان راتشکیل‌میدهد.

اگر چه مجلس اعیان و مجلس شورای ملی هر یك در بارهٔ بودجه رأی می دهند ولی باید دانست که حقوق و اقتدار هر یک در موضوع بودجه غیر متساوی و در تمام ممالک مشروطه مجلس شورای ملی بواسطه اصل ماهیت خود دارای بعضی امتیازات مخصوص بودجه‌ایست.

امتیاز مخصوص که بیشتر از سایر مسائل بمجلس شورای ملی داده شده همانا حق تقدم در مطالعه مداقه و رأی در قانون مالیه است این حق تقدم عبارت از یک رسم‌تشریفات معمولی بیهودهٔ نیست بلکه حق تقدم دربودجه اولویت درمسئله رامیرساند آن کسی که ابتداء بودجه را مرتب نموده و بعقیده خود آنرا ترکیب و تشکیل مینماید

اقبال ریاست و حکومت در امر را داراست زیرا بنائی را ۸۲

مجلس در موازنه جمع و خرج ریخته برهم زده شود کار مشکلی‌است درموضوع حق تقدم‌درمطالعه‌ورأی قانون‌مالیه‌تمام قوانین اساسی ممالك مشروطه‌بنظرموافق‌میآیند‌نسبت‌بقوانین‌معمولی‌ترتیب‌پیشنهادو رأی در

تقدم وتأخیر مجلسین غالباً اختیاری است ولی راجع بامر مالیه کلیه متن قوانینی که ما در نظر داریم بدون استثناء اینطور بیان مینمایند که نمایندگان ملت مستقیماً لایحه بودجه را از دست دولت گرفته و اولین مرتبه وکلای ملت آنرا تصویب مینمایند و مجلس سنا دردرجه دوم در این امر مداخله می کنند .

گذشته از مسئله حق تقدم بعضی از ممالک اقتدارات بودجه را بدو مجلس بطور تساوی داده‌اند مثلا در ایطالیا ممالک متحده امریکا و سوئد وغیره مطلب از همین قرار است مجلس سنای ایطالیا بمیل و اراده خود مختار است بودجهٔ را که مجلس رأی داده تغییر و تبدیل دهد سنامیتواند ارقام مخارج راکم یا زیادنموده و همچنین عایدات را بنظر خود کسر یا اضافه نماید تصمیمات قبلی مجلس شورای ملی مانع این حق ابتکار نیست سناطبعاً ولزوما سنا نیزاز حق قانونی خود بااحتیاط و ملاحظه زیادی استفاده مینماید .

معهذا درسنه ۱۸۷۹ و درسنوات بعد دیده شد که سنای ایطالیا جداً مخالفت بآرائی که مجلس شورای ملی در حذف مالیات آسیاب داده بود مینمود مالیات بر روی اسیاب که در سنه ۱۸۶۸ برحسب پیشنهاد وزیر مالیه برقرار شده بود راجع به تبدیل گندم بآرد بود باین معنی بنان راجع میگردید و باساس زندگانی برمیخورده فرقه سیاسی که در سنه ۱۸۷۹ مصدر امور دولت گردید در پروگرم انتخابیه خود حذف مالیات مزبور را وعده داده بود میزان مالیات مزبوره بالغ به ۸۳ ملیون بود .

باوجود رأی نمایندگان ملت درقانونی که برطبق آن قانون مورخه ۷ ژوئیه ۱۸۷۸ فوراً عوارض برروی آسیاب نمودن دانه‌های پست مثل

جو وغیره لغو گردیده و تعرفه آسیاب گندم را هم کسر نموده و بالاخره تمام مالیات آسیاب را از اول ژانویه ۱۸۸۳ الغا نموده بود سنا از لحاظ دقت در حفظ موازنه بودجه مخالفت با حذف و الغاء ۸۳ ملیون مالیات نمود زیرا این مالیات ثابت در سه سال قبل وضع گردیده و هیچ منبع عایدی جدیدی هم جبران کسر عمل بودجه را نمینمود (رأی سنا ۲۵ ژون ۱۸۷۹).

در آن موقع یک لایحه قانون جدیدی از طرف نمایندگان در سنه ۱۸۷۹ رأی داده شده و الغاء تمام مالیات مزبوره را تا اول ژانویه ۱۸۸٤ به‌تویق انداخت چون در این مهلت و تمدید مدت سنا بازضمانت کافی برای موازنه جمع و خرج بدست نیاورد مجدداً رای نمایندگان ملت را تصویب ننمود (رأی سنا ۲٤ ژانویه ۱۸۸۰).

مذاکرات شخصی که در این موضوع حاصل گردید دولت را باستعفا ناچار نمود شاه استعفای دولت را قبول ننمود و مجلس منحل گردید انتخاب عمومی در ماه مه ۱۸۸۰ واقع شده مجلس شورای ملی جدید نظریات سنا را ماتفت گردید و بمالیات جدید از قبیل (اضافه تعرفه الکل ونفت و تشکیلات لاتار) رأی داده و عواید مالیات های جدید بنظر موازنه با عوارض برروی اسیاب مینمود در موقعی که برای چهارمین مرتبه لایحه الغاء عوارض بر روی اسباب بمجلس اعیان آمد سنا بدون مذاکره لایحه مربوره راتصویب نمود (۱۹ ژویه ۱۸۸۰) این مالیات زشت بموافقت مجلسین قطعا از تاریخ اول ژانویه ۱۸۸٤ ازجرء بودجه عایدات ایطالیا خارج و الغاء گردید.

تساوی حقوق بودجه چنانکه گفتیم در مجلسین ممالک متحده امریکا نیز موجود است قانون اساسی دول متحده ۱۷۸۷ که هنوز معمول

به است اینطور بیان مینماید :

« قسمت ۷ : تمام لوایح قانونی راجع باخذیك مالیات بایستی از مجلس شورای ایجاد و ابتکار شود ولی سنا میتواند مثل سایر لوایح قانونی تغییراتی در آن باب پیشنهاد نمود یا تغییراتی را رأی دهند » قانون اساسی ممالك متحده امریکا ۱۷ دسامبر ۱۷۸۷) سنای امریکا بدفعات مختلفه از حقوق خود استفاده نمود .

مثلا در سنه ۱۸۷۱ چون اعضای مجلس سنا عقیده بحمایت تجارت داشته و نمایندگان ملت تمایل آزادی مبادلات داشتند در موضوع کسر نمودن مالیاتها و عوارض اتفاق مابین دومجلس حاصل نمیگردید(۱) بودجه های سنواتی پس از جنك امریکا فاضل عایدات زیادی داشته بطوری که تاآن وقت هزار ودویست ملیون از عایدات حذف شده بود در آنموقع نیز مطلب راجع بحذف یکصد ملیون دیگر بود مجلس شورای ملی میخواست از حقوق گمرکی کسر نماید درصورتیکه سنا لجاجت نموده و مطلقاً میخواست این مبلغ از مالیاتهای داخلی حذف شود مناقشه بیش از یکماه بطول انجامیده و ناچار از تشکیل چندین کنفرانس شدند بالاخره یك قرار دادی بنفع مالیات دهندگان منعقد گردیده و مطابق آن

«۱» حمایت تجارت : عبارت از آنست که در تعرفه گمرك عوارض وضع شده و بموجب آن تعرفه مال التجاره داخله بواسطه کمی عوارض بسهولت بخارج فرستاده شده و برای ورود مال التجاره خارجی بداخله مملکت بقدر مقدور وعدم احتیاج با زیاد نمودن عوارض موانع تراشیده شود برعکس موافق نظر آزادی مبادلات کلیه واردات و صادرات مملکت باید آزاد گذارده شود این نظر نسبت بممالکی مختلفه دنیا از حیث اوضاع و احوال جغرافیائی صنایع محصولات ووسایط نقلیه و غیره فرق کلی حاصل مینماید

قرار داد درعوض یکصد ملیون ۲۶۰ ملیون تخفیف مالیاتی عاید مالیات دهندگان گردید.

درماه ژون ۱۸۷۶ در اواخر سنه مالیه ۱۸۷۵ ، ۱۸۷۶ درموقعی که دورهٔ عمل جدیدی شروع میگردید (اول ژویه ۱۸۷۷) مباحثات تازه راجع باعتبارات قشونی مابین مجلسین شروع گردید مجلس میخواست اعتبارات مزبوره را به نسبتی کسر نماید که آن ترتیب کسر اعتبار بنظر سنا بی اندازه و زیاد بود چون اتفاقی در این موضوع مابین مجلسین حاصل نگردید سنه مالیه منقضی گردید و درابتدای ۱۸۷۶ ۱۸۷۷ هیچ مبلغ اعتباری هنوز برای قشون تصویب نشده بود ناچار پرداخت حقوق قشون بایستی معوق بماند در یادداشتی از طرف ریاست جمهور چنین بیان گردید « بموجب قانون ما قشونی در سر خدمت داریم وقشون مستحق دریافت حقوق است درصورتی که وجهی برای این مصرف موجود نیست » بالاخره به یك اعتبار موقتی رأی داده شده وبعد قرارداد مرضی الطرفین مطلب را ختم نمود و بجای پانزده ملیون فرانك که مجلس معتقد به کسر بود ده میلیون فرانك قطعاً از اعتبار قشونی کسر گردید پس از آن موقع دیگر اختلاف و مناقشهٔ که برحسب ظاهر آنقدرها مهم باشد تجدید نگردید .

در قسمت دوم ممالکی هستند که در آن ممالك نه فقط مجلس اعیان تحمل اولویت مجلس شورایملی را مینماید بلکه درآن نقاط رأی مجلس اعیان درخصوص بودجه بحدود دیگری نیز محدود است مابین این ممالك بلژیك هلاند آلمان و انگلستان رابایدنامبرد .

در بلژیك هیچ خرج جدید و هیچ اضافه مالیات از طرف سنا ممکن نیست پیشنهاد یا قبلا رأی داده شود (در بلژیک

سنا میتواند پیشنهادهای راجع بمالیه مجلس شورایملی وارد نمود یا تغییر دهند) در هلند حقوق مجلس اول (مقصود مجلس اعیان است) فقط شامل آنست که قانون مالیه را رویهمرفته و کلا ردیاتصویب نماید در پروس نیز بهمین ترتیب مجلس اعیان جز رد یا تصویب نمودن کلیه قانون بودجه حق دیگریرا دارا نیست .

در انگلستان نیز وضعیت مجلس لردها شبیه بهمین ترتیب است در کتاب لغت سیاسی چنین مینویسد :

« مطابق اصولی که حکم و قوه قانون را دارا است بدون اینکه در هیچ جائی نوشته شده باشد حق ابتکار تمام قوانین مالیه متعلق بمجلس شورایملی است » .

مجلس لردهای انگلستان مثل مجلس اعیان آلمان وهلاند جز رد نمودن و یا تصویب نمودن بودجه بطور کلی دارای حق دیگری نیست در انگلستان این حق نیز طبعاً بتصویب بودجه منتهی میگردد زیرا لایحه بودجه تقریباً درماه اوت در آخر دورهٔ اجلاسیه از مجلس ملی تصویب شده (درفصول قبل این مسئله بیان شده است) و در آن موقع وقت بسیار کمی برای مجلس لردها در تدقیق قانون مالیه باقی مانده مخصوصاً رد نمودن کلیه لایحه مزبوره و ارجاع بمجلس ملی در این وقت قلیل دچار خطراتی میشود باین مناسبت مداخله مجلس لردهادر امور بودجه عبارت ازرسومات افتخاری شبیه به تجلیل امضاء وتصدیق سلطنتی است .

معهذا اقتدار مجلس لردها درخصوص وجوه ثابته وپیشنهادهای راجع بمالیه بیشتر از موضوع بودجه است .

وجوه ثابته چنانکه میدانیم چون هرساله در باره آن رأی داده

نمیشود خارج از مسئله تصدیق بودجه است مقررات راجع بوجوه‌ثابته دائمی و تغییر آن بموجب قوانینی است که معمولا مثل سایر قوانین وضع شود پس در موضوع آنها مجلس لردها حقوق قوه مقننه عالی خود را داراست نسبت به‌پیشنهادهای راجع بمالیه یا قوانین مخصوص مالیاتی‌هم مجلس‌لردها بطور آزادآراء وعقایدخودرابیان و اینمسئله نیز از عمل تطبیق و تصدیق بودجه بکلی جدااست .

درخصوص‌مسئله اخیر یك مناقشه‌مشهوری که در تمام کتب‌مالیه مندرج است مابین دومجلس انکلستان در سنه ۱۸۶۰ برخواسته است مادر این‌موضوع بسط کلام نداده مختصراً بیان‌مینمائیم :

موضوع مناقشه ۱۸۶۰ راجع بحذف مالیات بروی کاغذبود این قانون‌ازطرف‌مجلس‌ملی‌قبول‌وازطرف‌مجلس‌لردها که‌دقیق‌درمسئله‌موازنه بودجه بودندرد کردید یك چنین تصمیم‌لردهامعین است باعث‌اعتراضات شدیده‌مجلس‌ملی‌شده‌ومجلس‌ملی‌معتقدبود که‌امتیازواولویت‌او نقض کردیا و اصول مالیه انکلستان باین مناسبت منقلب شده وقس علیهذا . . . مجلس ملی گفت هرگز تا بامروزه‌مجلس‌اعیان‌اجازه‌مراجعه‌بحسابهائیکه ما در موضوع موازنه عایدات و مخارج نموده‌ایم نداشته و این‌موردی است که مخصوصاً وارد درصلاحیت ما است وچگونه میتوان یك چنین تعدی و غصب حق‌را در مقابل حقوقی که قرن‌ها دارابودیم عفو واغماض نمود پیشنهادها در اینخصوص شده جملاتی را رأی داده و رایرت های مفصلی طبع کردید .

ولی خلاصه اینکه چون‌قانون قویا مطاع بود میبایستی مجلس ملی اقلا ولو موقتاً تسلیم کردد تایك طرز دیکری قانوناً مجلس لردها را مجبور بقبول‌موضوع‌مینمایدنظر بانجام‌این‌مقصودسال بعددولت(درآنمو

مسیو کلادستون امور دولت رااداره نموده دارای شغل اولین لردخزانه نیز بود) درقانون مالیه مسئله حذف مالیات برروی کاغذ را گنجانیده مجلس لردها مجبور برد تمام قانون بودجه یا قبول آن بود لذا مجلس اعیان مثل همیشه ناچار بایستی طرف قبول را تصدیق وتصویب نماید: این بود که مجلس لردها بواسطه عدم اقتدار درمباحثه ورأی جداگانه درخصوص مالیات کاغذ بطور اجبار درموقع رای دربودجه تصدیق ضمنی درحذف مالیات مزبور نمود اختلاف مزبور فقط اختلاف مهمی است که تاریخ انگلستان درموضوع مالیه بما نشان میدهد ،

*دوم-اقتدارات مجلسین درفرانسه راجع به بودجه مناقشات سالیانه

بدون شبهه این مسئله محل تعجب است که اصول اقتدارات مجلسین ممالك عمده را ازنظر گذرانیده و راجع بمملکت‌فرانسه در هیچیك ازاین‌دوقسمت که فعلا ذکرشد اسمی برده نشده‌است درحقیقت تعین مقامی هم نسبت باقتدارات مجلسین درفرانسه امر بسیار مشکلی است .

هرساله مسئله حقوق مالیه مجلس شورای ملی و سنا در تحت مذاکره آمده وتصمیمی درآن موضوع نمیشود عموماً سنا با یك طرز قابل تقدیری‌تسلیم گردیده ولی ضمناً طوری تفویض میشود که ظاهراً عظمت خود را ازدست نمیدهد این است که‌علم‌حقوق‌درتعیین مقامی معطل مانده‌است علم حقوق درموضوع مزبور راجع به متن قانون اساسی بیان ذیل را مینماید لازم است ماده مزبور با کمال دقت

مطالعه شود زیرا هر عقیده گمان مینماید حقانیت خود را از این ماده کشف نموده است :

« سنا باتساوی‌حقوق بامجلس حق ابتکار و تکمیل قوانین‌رادارا است و درهرحال قوانین مالیه (۱) بایستی ابتداءِ بمجلس‌شورای ملی پیشنهاد و ازطرف مجلس‌رأی داده شود (قانون اساسی ۲۸ فوریه ۱۸۷۵ ماده ۸) اشکال مخصوصاً ازچند کلمه اخیر تولید میشود : « و ازطرف مجلس رأی داده میشود » .

طرفداران اقتدارات‌سنا ماده ۸ قانون اساسی ۱۸۷۵ را بترتیب ذیل تفسیر مینمایند :

« آنها میگویند : هیچ ممکن نیست بیانی واضحتر ازمتن‌صریح قانون مزبور نمود که موافق آن مجلسین دارای حق متساوی‌هستند در حالیکه بمجلس شورای‌ملی حق تقدم در قوانین مالیه واگذارشده‌است اینهم امتیاز مهمی است زیرا هر کس اول بودجه را تصویب‌نمود حقیقة ریاست امر با اوست » .

در خصوص کلمات (از طرف مجلس رأی داده میشود) (گره اشکال‌مسئله) آن راهم مخبر قانون‌اساسی ۱۸۷۵ شخصاًاینطورتعبیر وتفسیر نموده است :

« پیشنهاد و رأی این دو موضوع را برای چه با یکدیگر منظم نموده‌اند ؟ این برای اجتناب ازهر نوع طفره و تعلل‌وفرار ازامر بوده است تااینکه گفته‌نشود :

قانون بمجلس پیشنهاد شده اگر مجلس رأی درباره آنرا بطول

«۱» مطابق تفسیری که‌برای قوانین نوشته شده قانون مالیه شامل تمام‌قوانین اعتبارات ومالیاتها و هر چیزیکه راجع بمالیه مملکت است میشود)

انجامد یااینکه نظر مخالفی داشته باشد بسیار خوب قانون مزبوررابه سنا پیشنهاد خواهیم‌نمود که قادر به رأی در آن‌بوده و بواسطه رأی سنا فشاری نیز به مجلس وارد خواهیم آورد « نطق مسیووالن‌عضوسنا ۲۴ ژوبه ۱۸۸٤) .

مطابق این تفسیر کلمات (وازطرف‌مجلس‌رای‌داده‌میشود)فقط ازروی‌احتیاط اینکه مبادا احتمالا دولت‌بدون انتظار رأی مجلس‌لوایح قانونی‌مالیه را ازسنا بگذراند درمتن قانون نوشته شده است چنان که قانون‌اساسی‌تنهاازتقدم‌پیشنهادنمودن‌بودجه بمجلس شورای‌ملی ذکری نموده‌بودممکن‌بوددولت‌بمحض اینکه‌مراسم‌پیشنهادرابجاآوردازحقوق تساوی مجلسین استفاده نموده و قبل از تصویب مجلس قوانین مالیه‌را بتصویب‌سنا برساندپس کلمات رأی داده میشود فقط برای جلوگیری‌از چنین‌احتمال خلاف ترتیب‌بوده‌است .

ولی برحسب نظر نمایندگان کلمات (از طرف‌مجلس رأی داده میشود) بکلی غیرازتفسیر فوق است اولا نمایندگان میگویندمجلس ملی Assemblée nationale ماده ۸ قانون اساسی ۱۸۷۵ رابدون مذاکره رأی‌داده‌است :

مخبر قانون مزبور نمیتواند امروز بر حسب نظریات شخصی خود تمایلات آن روزه رأی دهندگان قانون مزبور را توضیح و تفسیر نماید .

پس درحالیکه هیچ مذاکره برای توضیح قانون مزبوره واقع نگردیده فقط متن خود قانون مزبور قابل تشریح است بعلاوه باید دانست معنای خودمتن قانون چیست ؟ آیاغیر از این است که‌سنانسبت بامور مالیه جزحق مذاکره درتصمیماتی که قبلا از طرف مجلس‌شورای

ملی رای داده‌شده‌است حق‌دیگری‌را دارانیست .

رأی نمایندگان مجلس‌شورایملی اساس ابتدائی‌ولازم ملزوم هر نوع مذاکره سنا راجع بامور مالیه است .

« قوانین مالیه بایستی ابتدا بمجلس سورایملی پیشنها شده واز طرف مجلس درباره‌آنها رأی داده شود » موافق این نظر در موقعی که مجلس شورایملی خرجی را دربودجه ننوشته یا اینکه مالیاتی‌راتصدیق ننموده یا بعبارة آخری یك پیشنهاد دولت را نسبت بعایدات یا مخارج مخصوصاً رد نموده است سنا نمیتواند در آن موضوع مذاکره و مباحثه نماید .

آیا چگونه و در چه خصوص سنا مذاکره خواهد نمود ؟ حق ابتکار شخصی سنا اجازه ایجاد و تولید مذاکره در خصوص مالیه باو نداده زیرا تمام لوایح مالیه که به سنا فرستاده میشود بایستی قبلا از طرف مجلس شورایملی تصویب شده باشد «یا کامات دارای معانی نبوده یاماده۸قانون‌اساسی‌اینطور میخواهدبیان نماید:درصورتیکه ازطرف مجلس شورایملی ابتداء رأی درباره یك‌قانون مالیه داده‌نشده باشد همچوقانون ممکن نیست ازطرف سنارأی داده شود چنانچه برخلاف قبول شود که سنا میتواند ابتداء دریك اعتبار مخارج یا یك‌مالیاتی رأی بدهیم واین تصمیم سنا پس ازرأی مجلس شورایملی حکم قانون را خواهد داشت پس مجلس شورای ملی در درجه دوم رأی داده در حالی که موافق قانون حق تقدم بااوست آقایان این مسئله بکلی واضح و روشن است » نطق ژول رش نمایندهٔ مجلس شورای ملی جلسه ۲۰ دسامبر ۱۸۸۳) .

طرفداران مجلس شورایملی حتی میگویند که مجلس نه فقط حق

تقدم در مسائل مالیه‌را دارااست یعنی ابتدای مطلب از اوشروع‌میشود بلکه‌آخر مطلب و آخرین‌رأی درمسائل مالیه‌هم بااواست . این‌اولویت درآخرین‌رأی‌هم راجع به‌تصمیمات مجلس‌شورایملی نسبت بحذف‌بعضی ازقسمتهای بودجه مجری است :

زیرا در موقعیکه مجلس حذف اعتبار یا مالیاتی را بنماید رأی آخر در مطلب هم با او بوده و سنا را در عدم امکان مذاکره مسئله گذارده است (چون قانون موجود نیست تا در آن مذاکره شود) .

ولی نسبت‌بمسائل تصویب شده بودجه فلسفه اینکه‌آخرین رأی با نمایندگان است ازروی‌هیچ جملهٔ ازقوانین اساسی‌معلوم‌نمیشود بلکه فقط مربوط به‌نظریات خودخواهانه ذیل است :

در صورت مناقشه یکی از طرفین بایستی در مسئله تسلیم شود چنان که سنائی‌که قانون اساسی در موضوع بودجه او را پست‌تر از مجلس شورای ملی قرارداده تسلیم نشود پس کی تسلیم خواهد گردید؟ اگرچه چنان که دیده میشود این مسئله را خوب تفسیر ننموده‌اند ولی باوجود اینها تقدم و بیان حرف اول‌وآخرین کلام‌درامورمالیه‌راه‌خود راتادرجهٔ پیموده‌اند.

طرفداران این‌عقیده از ابتدای مشروطیت تاکنون درهر موقع این‌مطلب را بیان نموده‌اند : « اولین و آخرین کلام درامربودجه‌متعلق بمجلس شورایملی است » .

(نطق گامبتاGambetta ۲۸ دسامبر ۱۸۷۶) « درمطلبیکه باید آنرا ثابت نموده و خارج از تمام مذاکرات قرارداد این است در موقعی که مجلس شورایملی رأی خود یعنی کلام‌اول را در موضوع بودجه‌بیان

نمود سنا حق آنرادارد که توسط مخبر خود یا اعضاء کابینه اعتراضات خود را بیان نموده و بگوید فلان مالیات یا فلان اعتبار یکه حذف شده است محقانه نبوده و بی فایده است ولی باید دانست که سنا غیر ازاین حق دیگری را دار اینست .

همینکه اعتراضات و ملاحظات سنا ابلاغ گردید حق سنا تمام شده است آنوقت مجلس شورای ملی آخر کلام خود را بیان و مطلب رد یا تصدیق مینماید و این رأی مجلس بدون استیناف و بدون تمیز است ».

کنگره فقط مجلسی که حق قطع و فصل مسائل راداردتا کنون دراینخصوص بیان عقیده ننموده است .

کنگره مزبور درسنه ۱۸۸٤ در ورسای تشکیل گردیده و در موقع مراجعه یك لایحه مخصوص راجع بماده ۸ قانون اساسی بموجب رأی قطعی هرنوع مذاکراتی را درخصوص وظایف سنا درباب امور مالیه از موضوع مباحثه خارج نمود و همینطور در تمام مناقشات سالیانه مجلسین همیشه اجتناب ازاین مسئله نموده اند که معناو واقعاً یکمرتبه و برای همیشه این موضوع مناقشه را برطرف سازند .

بدون این که بخواهیم یك چنین مسئله غامضی را قطع نموده باشیم ضمناً مثل طرفداران فلسفه اولین و آخرین کلام در بودجه ماهم میخواهیم خارج از مضمون معمای متن قانون اساس راه حلی برای آن تصور نمائیم حل منظور نظر ما از طرف خود دولت در سنه ۱۸۸۵ در موقعی که دولت تقاضا مینمود که هریك از دو مجلس حق آخرین کلام را بمنافع مالیات دهندگان در موضوع مالیه داشته باشند بطور عاقلانه تر کیب شده است :

« حق آخرین کلام برحسب مواقع بایستی بهریك از دومجلس داده شود . . . من به سنا میگویم حق آخرین کلام (مقصود آخرین رأی است) باشماست برای اینکه ممانعت از ایجاد یك خرج جدیدی فرمائید همچنین مجلس شورایملی باید حق آخرین کلام دارا بوده تا این که ممانعت از برقراری اعتباراتی بنمایند که موافق نظر مجلس الغاء گردیده است » .

(نطق مسیو (ژول فری) رئیس الوزراء جلسه مجلس شورایملی ۹ مارس ۱۸۸۵) سنا ممکن بود از روی میل این ترتیب را قبول بنماید. در موقع اختلاف (موافق نظر سنا) منافع مالیات دهندگان باید مرجح باشد .

« این خوب نظر و سیاستی است که هریك از مجلسین در موقع مذاکرات مرتبه دوم در مقابل رأی دیگر تفویض بشود درصورتیکه موضوع حذف یا کسر درعمل مالیه باشد » .

(راپرت مسیو (ددفن) ۱۹ مارس ۱۸۸۵) بعلاوه هیچیك از دو مجلسین نبایستی که از راه بودجه ادارات و مشاغلی که بموجب قوانین مخصوصه تشکیل شده است لغو یا کسر بنماید این نوع تغییرات ورفورمها باید بموجب لوایح قانونی مخصوصی که بشکل سایر قوانین معمولی در آن شور و رأی داده شود واقع گردد .

از این نقطه نظر موافقت طرفین سهل میشود ولی هوا وهوسهای سیاسی گویا مایل بهیچ عقیده اصلاح آمیزی نباشد بعلاوه بعضی نظریات هم درمیان میآید که موافق آن عقاید اوضاع نامعلوم این موضوع خوب است هرساله تجدید میشود .

« مناقشات را در همان موقع بروز و ظهور روز بروز تصفیه

نمائیم ... (نطق رئیس‌الوزراء ۹ مارس ۱۸۸۵) « این همان اساس اصول پارلمانی است : این یکی ازشرایط و نتیجه وجود دو مجلس است من صلاح نمیدانم که از این ترتیب خارج شویم بواسطه اینکه مشروطیت و قانون اساسی ما تقسیم قوای مقننه را مقرر داشته نه این است که لزوم مناقشات را قبول کرده ولی احتمال وقوع مناقشه را تصدیق نموده است . . بایستی مجلسین را بحال خود گذارد که این مذاکرات را دائماً تعقیب نمایند زیرا بعضی اوقات ممکن است مفید واقع گردد بعلاوه یکی از شرایط اصول پارلمانی است که همیشه کارها بطور سهولت و مسالمت آمیز موافق سیاست وقت خاتمه پذیرد » (نطق مسیو ریبو نماینده مجلس شورایملی ۹ مامه ۱۸۸۵) .

پس ماذی حق دراین بیان هستیم که مملکت فرانسه را نمیتوان بطورقطعی دربین ممالکی قرارداد که تساوی حقوق مالیه و بودجه مابین مجلسین موجود باشد و فقط حق تقدم در امور مالیه با مجلس است و همچنین درردیف ممالکی که حقوق ابتکارسنا موافق قوانین اساسی در تحت تضییق است نیز فرانسه را نمیتوان محسوب نمود .

* ۳ - رأی در بودجه از طرف سنا

مذاکره ورأی بودجه در سنا موافق همان ترتیبی است که در مجلس شورایملی معمول است .

ابتدا شور کلی شروع گردیده و پس از آن مذاکره در مواد می شود . در هریك از مواد قانون و در هریك از

فصول مخارج که در صورت های ضمیمه مندرج است رأی مخصوص داده‌میشود

شرایط شور مذاکره و رأی همان است که سابقاً بیان شده‌است پس از آنکه تمام قسمت‌های بودجه یکی بعد دیگری قبول گردیدیك رأی کلی بااوراق وعلنی‌تصدیق قطعی سنا را در باره کلیه قانون‌مزبور می‌نماید .

این ترتیب‌تکرار همان مطالبی است‌که راجع‌بمجلس‌شورایملی شرح داده‌ایم و بنابر این تجدید آن بیهوده . همینکه از طرف سنا نیز رأی داده‌شد بودجه یکی ازقوانین‌مملکتی گردیده‌و ازطرف قوهٔمجریه موافق ترتیبات جاریه رسماً اعلان میشود.

فصل شانزدهم

اعتبارات اضافی ـ اقدامات مختلفه که بر خلاف این ترتیب شده است ـ بودجه های مصححه تبدیل در اعتبارات

☆ اول ـ اعتبارات اضافی • این اعتبارات در بعضی از مواقع استثنائی قابل تصدیق بوده ولی افراط در آنها که عادة واقع میشود این نوع اعتبارات را یکی از معایب مالیه بشمار می‌آورد معایب این اعتبارات اضافی عبارت از این است که ترتیب بودجه ها را بر هم زده و بزیاد شدن مخارج کمك مینماید اعتراضات و مخالفت دائمی مبنی بر ضدیت این ترتیب در فرانسه

* دوم ـ اقدامات مختلفه (در درجه دوم اهمیت) که برای جلو گیری از پیشرفت این ترتیب شده است : تعیین طرق و وسائل اعلان در بعضی مواقع جمع آوری بطور لوایح ماهیانه امضای وزیر مالیه این تدابیر موقتی غالبا متروك مانده یا نوه و قدرتی برای آنها باقی نمانده است

* سوم ــ بودجه های مصححه که از سنه ۱۸٦۲ تا ۱۸۷۰ در فرانسه بموقع اجرا گذارده شده است • در ایطالیا این ترتیب بودجه ها قطعاً قبول شده است •

تأثیرات این نوع بودجه ها در تضییق اعتبارات اضافی اشکالاتی که از بودجه های مصححه حاصل میشود

* چهارم ــ تبدیل اعتبارات (مقصود از فصل به فصل دیگر است) این ترتیب بر حسب ظاهر اعتبارات اضافی را حذف نموده ولی در معنی و حقیقت بزرگترین وسیله برای افراط و تفریط میشود • وجود این طرز و ترتیب در فرانسه از ۱۸٦۲ تا ۱۸۷۰ • در سنه ۱۸۷۱ این طرز و ترتیب بکلی از محاسبات خارج و

« - اول - اعتبارات اضافی - دلایل وجود این ترتیب و مخاطرات آن

مسائل غیر مترقبه همیشه در کارهای انسانی واقع گردیده و بهمین مناسبت غیر ممکن است که درقانون بودجه ارقام لا یتغیری تعیین شود هرقدر که موقع تهیه بودجه با عمل نزدیك باشد باز هنگام عمل تغییراتی در بهترین پیش بینی‌های بودجه حاصل میگردد این تغییرات کم یا زیاد درارقام عایدات و ارقام مخارج واقع گردیده ولی‌ما دراینجا نه در موضوع عایدات ونه درکسورات احتمالی مخارج صحبتی ننموده و بعدها که در موضوع بودجه‌های مصححه مذاکره خواهیم نمود تمام تغییراتی که ممکن است در پیش بینی‌های مالیه حادث شود درتحت نظر میآوریم مقصود فعلی عبارت‌اضافه شدن مخارج بعد ازرأی دربودجه یعنی اعتبارات اضافی است .

ابتداء شروع از توضیح اعتبارات اضافی نموده و متعاقب‌تشریحاتی که در دو فصل قبل شده است گویا جمله ذیل بدون تفسیر دیگری کافی در بیان مسئله خواهد بود .

« اعتبارات اضافی‌عبارت ازتخصیصاتی است که بعد از تعینات‌قانون سالیانه مالیه عطا میشود » .

در مواقع عادی وقایع غیر مترقبه حقیقی که مخارج فوق‌العاده آنها فوراً احتیاج به یک اعتبار اضافی داشته باشد غالباً نادر است.

مخبر بودجه ۱۸۷۱ گفته است: « حذف مطلق اعتبارات اضافی خیال موهومی است در حقیقت همیشه مشاغل و اموری خواهد بود که اعتبارات پیش بینی شده در بودجه هر اندازه هم بقدر کافی تعیین شده باشد اتفاقاً کسر حاصل مینماید همینطور خواه در داخله خواه در خارجه وقایع غیر مترقبه خواهد بود که پیش بینی آن وقایع غیر مقدور و قطعاً محتاج بوجوهی اضافه از منابع بودجه ایست (راپرت درخصوص اعتبارات اضافهٔ (دورهٔ عمل) ۱۸۷۱ در ۳۱ اوت ۱۸۷۱).

خوش بختانه مسائل غیر مترقبه در هیچ موقع مثل سنه ۱۸۷۱ که تاریخ راپرت مندرجه فوق است واقع نگردیده بعلاوه تغییراتی که در داخله اعتبارات هرفصل ممکن است داده شود بایستی عموماً برای انجام اغلب از مسائل کافی باشد.

با وجود وقایع غیر مترقبه و فوق العاده که اعتبارات اضافی را لازم نموده و بنابر این در بعضی مواقع قابل تصدیق میشود این اعتبارات علی العموم باعث افراط در مخارج و تضییع موازنه جمع و خرج بودجه است.

بی ترتیبی هائی که در مصرف اعتبارات اضافی شده سبب آنست که مواقع قابل اغماض آن فراموش میشود در فرانسه همیشه این موضوع از این نقطه نظر ملاحظه نشده و روی همرفته این طرز و ترتیب را بد دانسته اند زیرا اکثر موارد آن سزاوار درعدم قبول است ایراداتی که برعلیه اعتبارات اضافی بیان شده در دو اصل ذیل خلاصه میشود:

اول - اعتبارات اضافی اقتصاد و صرفه جوئی بودجه ابتدائی را برهم میزند.

دوم - اعتبارات اضافی تزاید و افزایش مخارج را تأیید مینماید.

ایراد اول سهل‌القبول است زیرا بودجه مرکب از عایدات و مخارج با نهایت دقت از نقطهٔ نظر موازنه جمع و خرج مرتب و تنظیم گردیده و بعلاوه تهیه کنندگان بودجه سعی در انجام مقصود و عدم تخلف از مقررات آن داشته همین که مخارج جدیدی که نسبت بآن مخارج هیچ محلی در بودجه منظور نگردیده ظاهر میشود موازنه برهم‌خورده و طبعاً یك کفه ترازو سنگینتر خواهد گردید

« درمقابل سیل مخارجی که بطور اضافه اجازه داده میشود هیچ پیش بینی جدی در بودجه ممکن نیست هر نوع مآل‌اندیشی و احتیاطی زایل گردیده و هر نظارت و تفتیشی بی‌اثر مینماید » .

« راپرت کمیسیون مالیه سنا راجع به بودجه ۱۸۸۶ درتاریخ ۲۴ ژوبه ۱۸۸۵) « عدم پیش بینی‌های بودجهٔ معایب بسیار بزرگی را شامل و یك عیب مهم برهم زدن وحدت بودجه است » (نطق مخبر سنا ۱۰ ژویه ۱۸۹۰) .

ازاینها گذشته احتمال بلکه یقین در اعتبارات اضافه تهیه کنندگان بودجه را سست نموده و کار آنها را از ابتدا عقیم گذارده و سعی در موازنه بودجه را بی اثر یا بی‌موضوع مینماید در صورتی که تعیینات و تخصیصات بودجه بایستی برهم نخورد میتوان گفت ازهمان موقع تهیه آن بودجهٔ وجود ندارد .

در ایراد دوم گفته شد اعتبارات اضافی نتزاید و افزایش مخارج کمك مینماید .

در حقیقت هر تقاضای اعتبار درجریان تهیه بودجه مورد دو ملاحظه و دقت واقع میشود اولا ازنقطه نظر فواید ووجوب خودمسئله ثانیا از نقطه نظر امکان و توانائی بودجه . اعتبارات عموماً از نقطه نظر اول

اول بسهولت تصویب میشود زیرا کمتر اعتباری است که بدون هیچ فایده ولزوم ظاهری مصرف آن تقاضا شده باشد ولی‌که ازطرف‌ادارات درخواست میشود غالباً کم یا بیش بمصرف صحیح میرسد. ولی از نقطه نظر دوم (امکان و توانائی بودجه) چنان که در این موضوع بحث نموده‌ایم دارای اهمیت فوق‌العاده‌ایست‌امکان و توانائی بودجه عده محدودی از مخارج را اجازه قبول میدهد اغلب از مخارج که مفید هم گفته میشود ازروی ناچار و اجبار بایستی کنار گذارده شود این نقطه نظراساسی مهم مسئله اقتصاد است.

بعلاوه در موقعی که پس از تکمیل و رأی بودجه یک خرجی جداگانه و بنام اعتبار اضافی پیشنهاد میشود این خرج‌فقط از نقطه‌نظر اول‌ولزوم خود امر ملاحظه میشود . مقنن آن خرج را بدلایل خود مسئله رد یا قبول نموده وراجع‌بعدم امکان‌وتوانائی بودجه‌کل‌نمیتواند ایرادی واردنماید زیرا بودجه‌کل قبلارأی داده شده و تصویب گردیده است درآن موقع هیچ امری مشکلتر از مقاومت در مقابل این‌مخارج لازم نیست.

ادارات نیز این مسئله را بخوبی دانسته و برای موقع اعتبارات اضافی بعد ازرأی دربودجه مخارجی‌را میگذرانند که‌برخلاف‌آن‌مخارج پارلمان درکمال خوبی میتوانست موضوع موازنه وجمع‌و خرج رادلیل آورده وآنها را رد بنماید ادارات میدانند که‌درآن موقع کمتر مقاومت در مسئله شده و منافع خزانه مملکت کمتر مدافعه میشود.

موافق ترتیب فوق ابتدا یکی بودن بودجه ابتدائی برهم خورده و پس ازآن مخارج دائماً در تزاید است و بالاخره‌اعتبارات اضافی‌مالیه مملکت را به‌خطر کسر عمل میاندازد.

٭ دوم - اقدامات مخالف اعتبارات اضافی - تدابیر موقتی در درجه دوم اهمیت

برای دفع این معایب اساسی که ناطقین و نویسندگان از ابتدای قرن حاضره از بیان و کشف آن کوتاهی ننموده‌اند تدابیر احتیاطی پیشنهاد یا قبول شده است .

ما بدواً بعضی تدابیر موقتی که در درجه دوم اهمیت واقع و بموقع اجرا گذارده و بیهوده تجربه در آنها شده است مطالعه مینمائیم پس از آن موضوع بودجه مصححه و تبدیل اعتبارات که در بعضی از ممالك آنها را سد مفیدی در مقابل این معایب دانسته‌اند مداقه خواهیم نمود و بالاخره در صدد تجسس این مسئله خواهیم بود که چگونه قوهٔ مقننه بایستی اقدامات صحیحه قانونی برای جلوگیری از افراط در اعتبارات اضافی بنماید .

بعنوان تدبیر موقت قانون ۱۸ ژوییه ۱۸۳۶ مقررات ذیل را شامل است :

« در آینده نسبت به هر نوع تقاضای اعتبارات که خارج قانون سالیانه بودجه مخارج میشود بایستی طرق و وسایل محل مصرف آن اعتبارات نیز معلوم شود » .

(ماده ٥ قانون ۱۸ ژوییه ۱۸۳۶ در تعیین بودجه ۱۸۳۷) این ماده از روی عقل و فلسفه مقرر گردیده ولی نقص آن عدم اجرای قانون مزبور بوده است .

چنانکه قبلا بیان نمودیم اعتبارات اضافی ازدیاد مخارج را ترغیب نموده زیرا اعتبات مزبوره جداگانه و منفرداً خارج از موازنه جمع و خرج بودجه پیشنهاد میشود برای علاج این عیب قانون ۱۸ ژویه ۱۸۳۶ تعیین یك منبع عایدی مخصوص (و باصطلاح قدیم محلی) رانسبت بتقاضای هر نوع اعتباری مینماید مقنن قانون مزبور از برقراری این ماده همچو در نظر داشته که موازنه بودجه دائماً محفوظ نماید پس قصد و عقیده عالی ولی بدبختانه در اجرا فقط منتهی بدرج جمله عمومی بی اصل ذیل گردیده است :

« محل مصرف خرج از منابعی که متعلق باحتیاجات سنه مالیه است تدارك خواهد گردید .

جمله مزبور در تمام لوایح قانون اعتبارات اضافی تکرار گردیده و در حقیقت قانون ۱۸۳۶ عبارت از کلمات بی اثر و بی روح است .

در سنه ۱۸۵۱ همچو بنظرها رسید که معنویتی بقانون مزبور داده و در آینده نسبت به هر نوع تقاضای مخارج اضافی محلی را که برای مصرف آن خرج معین شده است بطور قطعی بیان نمایند مصنفین پیشنهاد مزبور همچو تصور مینمودند که لزوم بیان قطعی محل مصرف اعتبارات اضافی جلوگیری مؤثری از برهم خوردن موازنه جمع و خرج بودجه خواهد نمود کمیسیون مجلس نیز در نظر پیشنهاد کنندگان موافقت نمود ولی در موقع مذاکرات علنی ناطقین سؤال نمودند که معنی کلمه صریح قطعی چه چیز است و حد این تصریح تا چه اندازه است .

بعضی دیگر اساساً در مفید بودن پیشنهاد مزبور مخالفت نموده

و معتقد بودند که برای قطع و یقین در مسئله ناچار از ایجاد مالیات جدیدی در مقابل هر تقاضای اعتبار اضافی خواهد بود درصورتی که بواسطه ازدیاد و ترقی عادی عایدات غالباً احتیاج بچنین اقدامی نیست .

خلاصه این که مجلس کلمه قطعی را حذف نموده و مضامین مختلفه قانون ۱۸۳۶ توضیح نمود:

« لایحه قانونی شامل تعیین طرق و وسائل محل مصرف خرج بوده چنانچه محل خرج مزبوراز منابع عایدات سنه‌مالیه ممکن‌الحصول نباشد لایحه قانون ذکر اینمسئله را خواهد نمود که اعتبار مزبور از محل استقراض‌جاری‌ادا میشود » (قانون۱۶مه۱۸۵۱ ماده ۲) بواسطه این کلمات اخیره قانون جدید اجازه‌میداد که اعتبارات مخارج‌اضافی ممکن است از محل استقراض جاری پرداخته شود :

پس از آن تمام لوایح اعتبارات اضافی از این جمله اخیر قانون مزبوره استفاده نموده و در ماده اخیر هر لایحه کلمات بی‌معنای ذیل تکرارمیگردید.

« مصرف خرج از محل استقراض جاری تدارک میشود » این است فقط اثری که امروزه از مقررات قانون ۱۸ ژویه ۱۸۳۶ و۱۶ مه ۱۸۵۱ باقیمانده است .

ضمناً افراط در اعتبارات اضافی لاینقطع زیاد گردیده و وزراء و قوای مقننه دائماً شکایت از اینمسئله مینمودهاند مسیو دوبن در دوره حکومت ژویه فریاد میزد :

اعتبارات اضافی جراحت بودجه‌های ماماست

درسنه ۱۸۴۹ یك‌تدبیر دیگری اتخاذ گردید : برای‌واضح نمودن

هیولای مهیب تقاضاهای اعتبارات اضافی پیشنهاد شد که در تالار جلسه کمیسیونها و شعب مجلس یك جدولی از تمام اعتبارات اضافی اعلان نموده و هرروزه هرچه جدیداً تقاضا میشود بآن جدول اضافه نمایند (قانون ۱۸ نوامبر ۱۸۴۹).

چون هیچ قانون دیگری قانون ۱۸ نوامبر ۱۸۴۹ را نقض ننموده طبعاً قانون قانون مزبور لازم الاجراست ولی بدون جهت بخود زحمت داده در تالار جلسه و کمیسیونها یا شعب درصدد جستجوی اعلان جدول اعتبارات اضافی برمیآیند.

از همان نقطه نظر کمیسیون بودجه در سنه ۱۸۷۶ به پیشنهاد مسیو کیشارد نماینده مجلس بعنوان ضمیمه تمام لوایح قانونی اعتبارات اضافی صورتی از وزیر مالیه بدست آورد که در آن صورت تمام اعتبارات مصوبه ووضعیت دوره عمل مالی یا جاریه را معلوم مینمود این ترتیب ولو این که هیچ قانونی آن را تصدیق ننموده از آن روز مجری و معمول است.

در همان موقع در سنه ۱۸۷۶ یك قانونی در ۱۲ ماه بنام تدبیر موقت اینطور مقرر داشته است که لوایح قانونی اعتبارات اضافی بایستی ماه بماه پیشنهاد شود تا بانوقت لوایح مزبوره دائماً بدون هیچ ترتیبی پیشنهاد میگردیدولی برطبق قانون مزبور بعدها وزیر مالیه بایستی لوایح اعتبارات اضافی را در کیف خود نگاهداشته است و جمع آوری نموده و از کلیه آنها یك لایحه قانون ماهیانه ترتیب دهد» وزیر مالیه تمام تقاضاهای اعتبارات اضافی یا فوق العاده که درادارات مختلفه احتیاج بآن اعتبارات حاصل نموده‌اند اقلا در فاصله یکماه در تحت یك لایحه قانون جمع آوری مینماید (ماده واحده قانون ۱۲ اوت ۱۸۷۶)

میتوان جزو صورت تدابیر متخذه این مسئله را هم ذکر نمود که وزیر مالیه نسبت بتمام لوایح اعتبارات اضافی مجبور است که باوزیر مربوطه متفقاً آن لایحه راامضا نموده و شخصاً بهمجلسین پیشنهادنماید قوانین مختلفه مخصوصاً قانون ۱۶ مه ۱۸۵۱ این ضمانت کم یا بیش خیالی و موهوم را مقرر نموده است .

تا کنون بخوبی ملاحظه شد که قوای عالیه مملکت برخلاف هجوم اعتبارات اضافی اقدامات نموده و بواسطه مقررات چندی فقط نظم و ترتیب ووضوح عملیات را برقرار نموده بدون اینکه عیب را ریشه کن نموده باشند خلاصه تدابیر متخذه از قرار ذیل است :

در متن هرلایحه قانون اعتبارات اضافی منابع عایداتیکه محل مصرف اعتبار مزبور خواهد بود (قانون ۱۸ ژویه ۱۸۳۶ و قانون ۱۶ مه ۱۸۵۱) تعین میشود .

جدولیکه در تالارهای پارلمان اعلان گردیده و برطبق آن دائماً اوضاع اعتبارات هر دوره عمل مالی یاجاری را درج مینماید (قانون ۱۸ نوامبر ۱۸٤۹) .

متعاقب مقدمه در سبب لزوم اعتبارات اضافی درج صورت اعتبارات مصوبه یاپیشنهادشده ووضعیات موقتی بودجه‌ها (تصمیم کمیسیون بودجه در سنه ۱۸۷۹) .

کلیه لوایح اعتبارات اضافی بطورلایحه ماهیانه جمع آوری میشود میشود (قانون ۱۲او ۱۸۷۶) .

لزوم امضای وزیر مالیه نسبت بتمام تقاضای اعتبارات اضافی (قوانین ۲٤ آوریل ۱۸۳۳ و۱۶ مه۱۸۵۱) .

* ۳- بودجه‌های مصححه

تدابیر مهمتریکه به تجربه رسیده و ازدیاد اعتبارات اضافی‌راز سرچشمه جلوگیری مینماید عبارت از سه مسئله ذیل است :

اول - تأسیس بودجه‌های مصححه .

دوم تأسیس تبدیل اعتبارات مقصود ازفصل به فصل‌دیگر است .

سوم-اهمیت‌ونفوذهیئت‌مقننه.

نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ در موقعی که‌اصول بودجه های مصححه منافعی را مصمم بود نسبت بآن اصول اینطور بیان مینماید « ماده ۳۲ ممکن است بودجه (درصورتی که فرصت‌شود) هنگام جریان‌سنه‌مالیه تصحیح شود » این ترتیب‌که امروزه موقوف‌الاجرااست (در حالی که هیچ قانون دیگری مقررات این ماده را لغو ننموده) شامل یك‌توضیح مخصوص راجع به بودجه های مصححه نمیشود . برای توضیح مسئله میتوان‌جمله ذیلرا قبول نمود .

« بودجه مصححه عبارت از بودجه دومی است که (چنانچه هنگام جریان سنه مالیه موقع شود) پیش بینی های قانون‌سالیانه مالیه را تغییر میدهد » .

دو نکته اساسی از جمله فوق استخراج میتوان نمود ابتدا آن‌که بودجه مصححه عبارت ازیك بودجه است وباین مناسبت بایستی‌عایدات و مخارج را مطابق قوانین و قواعد مقرره پیش بینی و تخمین نموده و موازنه جمع و خرج را تأمین نمایدبعلاوه بودجه‌مصححه تأسیس‌بودجه دومی را مینماید و بنابراین قانون سالیانه مالیه‌را که قبل از افتتاح‌سنه

مالیه تصویب کرده لغو نموده وخود بعوض بودجه اولی برقرار میگردد و دربعضی از قسمتها بودجه را تصحیح مینماید پس این دو موضوع را میتوان ازصفات عمده بودجه مصححه قرارداد .

اگرچه مشروطیت ۱۸۵۲ اساساً بودجه‌های مصححه را اجازه داد ولی بودجه‌های مزبوره به یك ترتیب دائمی در اصول بودجه فرانسه داخل نگردیده مگر از ابتدای ۱۸۶۳ پس از اجرای رفورمهائی که بتوسط Sematus Consule در ۳۱ دسامبر ۱۸۶۱ مقرر گردیده و از آن بعد تااواخر دوره امپراطوریت وجود داشت دراینمدت یك بودجه دومی مرتباً پیشنهادشده و درآن بودجه مذاکرات بعمل آمده و درهمان جریان سنه مالیه رأی داده میشد . این بودجه دوم کلیه عایدات و مخارج را از روی اساس جدیدنوشته و موازنه بودجه را که اتفاقات (پس از رأی قانون مالیه ابتدائی) خللی درآن واردنموده‌بودند مجدداً تنظیم مینمود .

عموماً دولت لایحه بودجه مصححه سنه مالیه جاریه را بابودجه سنه مالیه آتیه در یك موقع پیشنهاد مینمود یعنی درماههای اوایل سال چنانکه ملاحظه میشود موقع برای تخمین صحیح عایدات و مخارج بسیار مناسب بوده است بودجه‌سنه‌جاریه‌وسنه‌مالیه‌آتیه وبا مقایسه‌عمل و معامله در تحت نظر گرفته شده کمتر اتفاق میافتاد که درموقع اجرا تغییراتی حاصل نماید .

« با این ترتیب مراجعه ببودجه مملکتی شبیه به ترتیبی که مدت زمانی است خوشبختانه در ادارات و دوایر ایالتی وولایتی معمول است امور غیر مترقبه و پیش بینی نشده را خوب میتوان جلو گیری نمود.

(نطق نمایندهٔ دولت ۹ مه ۱۸٦٤ در موضوع بودجه‌های مصححه)
قدری بعد ناطق مزبور میگوید :

فواید بودجه های مصححه چیست ؟ فایده آن در این است که در موقع مراجعه و مداقه مخارج در همان موقع مراجعه و مداقه عایدات را نیز مینمائید بطوری که از دو نقطهٔ نظر عایدی و خرج هیچکدام ازنظر شخصی فرار نمی‌نماید یاقدمی جلو تر از بودجه ابتدائی نمیتوان گذارد بدون این که در مقابل لزوم خرج امکان و توانائی عایدی هم در تحت نظر گرفته نشود » .

بیانات اخیره بطور وضوح بیان مینمایند که بودجه‌های مصححه چگونه جلو گیری از افراط اعتبارات اضافه نموده باین معنی که دولت و مجلسین را مجبور مینماید منابع عایداتی که از محل آنها اعتبارات اضافی باید مصرف شود قطعاً معلوم نمایند احتیاجات بودجهٔ در آن وقت مانع از آن است که اعتبارات اضافی از میزانی که عایدات میتواند برای آنها محل تهیه نماید خارج و اضافه شود .

بعلاوه همینکه بودجه مصححه رأی داده شد باید امیدوار بود که دیگر هیچ پیشنهاد اعتبار اضافی وجود نخواهد داشت بودجه مصححه در ایطالیا بنام بودجه پیش بینی قطعی خوانده میشود و مقصود آنست که دیگر محلی برای مخارج پیش بینی نشده نیست چون عایدات و مخارج یك مرتبه دیگر و بعبارة آخری برای دفعه اخیر مراجعه و تصویب گردیده پس از آن ظهور اعتبارات اضافی بنظر غیر قابل اغماض است .

بجهات مذکوره فوق بودجه های مصححه باموفقیت کامل در تشکیلات مالیه ولایتی و ایالتی فرانسه معمول و مجری است .

قانون جدید محاسبات ایطالیا ۱۸۸۳ در ماده ۲۷ اینطور تعیین

میشماید که در ماه نوامبر هر سال (یعنی در وسط سنه مالیه که ابتدای آن از ژویه شروع شده است) وزیر مالیه یك لایحه قانونی تصحیح کننده بودجه سنه مالیه جاریه‌را پیشنهاد خواهد نمود این لایحه‌قانون طبع گردیده‌و درهمان موقعی که‌لایحه‌بودجه سنه آتیه پیشنهادمیشود پارلمان تسلیم خواهدگردید .

ولی چنانچه بعضی فواید حقیقی بودجه‌های مصححه باعث قبول آن در ممالك مختلفه‌شده است معایب‌دیگرآن نیزسبب‌ترك این‌ترتیب دربعضی ازممالك دیگر گردیده است .

اولین معایب این ترتیب دوتابودن بودجه‌است یك‌بودجه‌ابتدائی و یك بودجۀمصححه سبب ایجاد دو بودجه میشود بعلاوه چون بودجه وحدت را از دست میدهد رقابت فوراً در بین‌دو بودجه تشکیل‌میشود و طبعاً یکی از دوبودجه دارای اهمیت‌گردیده‌و ازاهمیت دیگری کاسته میشود آیا کدامیك‌ازدو بودجه را باید فدای دیگری نمود ؟ درحقیقت بودجه ابتدائی اهمیت خود را از دست میدهدزیرا در صورتیکه‌بودجه دیگری بایستی بجای آن برقرار شود بودجه اولی حالت موقتی را حاصل خواهد نمود وهر نوع فوایدی برای بودجه دوم محفوظ‌خواهد ماندموافق‌این ترتیب‌بودجه‌های مصححه سبب تنزل و اسقاط‌قانون‌مالیه ابتدائی میشود .

بعلاوه نظر باین که بودجه مصححه دروسط سنه مالیه‌در تحت‌نظر میآید از ابتدای سال تا آنموقع طبعاً سبب ایجاد ترتیب اقساط‌موقتی ماهیانه (چند دوازدهم) گردیده زیرا مخارج‌قطعاً تا آنوقت (موقع جریان سنه مالیه) معین نشده در صورتی‌که اغلب از آن مخارج‌قبلا مصرف یاتعهدات و قراردادهائی نسبت بآن مخارج‌شده است :

« شما برای ما یك بودجه مصححه بسیار درهم و برهمی ترتیب میدهید که فهمیدن آنهم بسیار مشکل است .

ما گمان میکنیم اعتباراتی تصویب نموده و قبل از آنکه آن اعتبارات مصرف شود مباحثه و مذاکره در آنها مینمائیم ولی خیر اینطور نیست ! ما با کمال آسودگی مذاکره در موضوع مبالغی مینمائیم که مدت زمانی است آن مبالغ بمصرف رسیده است » نطق نمایندهٔ مجلس ۲۹ ژون ۱۸۶۸) .

بمناسبت این اشکالات بودجه‌های مصححه باوجود فوایدی که ازنقطه نظر تضییق اعتبارات اضافی داشته از سنه ۱۸۷۰ درمملکت فرانسه متروك و محذوف گردیده است .

* ٤ - تبدیل اعتبارات

یك ترتیب دیگری (تبدیل اعتبارات) نیز برای جلوگیری از اعتبارات اضافی تصور میگردد توضیحات بعد بما نشان میدهد که با چه شرایطی ترتیب مذکوردرفرانسه‌مقرر گردیده است .

سناتوس کنسولت ۳۱ دسامبر ۱۸۶۱ ۳۱ چون در سر لوحه پروگرام رفورم خود اینطور نوشته بود که بعد ها اعتبارات اضافی و فوق‌العاده بجز از طرف پارلمان و بموجب یك قانون نبایستی داده‌شود جمله ذیل را بعنوان اصلاح اضافه نمود :

« ماده ۲ - احکام مخصوصه مصوبه هیئت وزراء می‌توانند تبدیل اعتبارات رااز یک فصل به‌فصل دیگری در بودجه هروزارتخانه اجازه دهند » .

نظر به ترکیب دو تدبیر سابق‌الذکر (از یکطرف لزوم اجازه قوه مقننه نسبت بتمام اعتبارات اضافی و فوق‌العاده و از طرف دیگر اختیار تبدیل اعتبارات از فصل به فصل بقویه مجریه) وزیر مالیه وقت مسیوفولد معتقد به‌تجدید حیات‌مالیه مملکت میبود ومطابق‌عقیده وزیر مزبور دوره اعتبارات اضافی برای‌همیشه برطرف گردیده و انتظام خود بخود برقرار شده است .

بایك آهنك مجدانه درتاریخ ۱۲ نوامبر ۱۸۶۱ در یادداشت معروفیکه در هیئت وزراء قرائت گردیده گفته شده است این تدابیر عبارت ازانکشاف بسیار عالی‌است که اجرای آن‌باعث منافع‌حتمی‌برای مملکت خواهد بود .

وزیر مالیه «میگوید درصدد جستجوی مواردی‌هستم که ممکن است‌برخلاف عقیده من‌بیان شود ومن هیچ‌اعتراض‌را ندیده‌ام که‌جواب آن‌غیر ممکن باشد .

محققاً مداخله‌حتمی هیئت مقننه نسبت باعتبارات اضافی‌سبب یك پیشرفت مهمی درآنوقت بود ولی چون این مداخله در مواقع‌معین و بافواصلی واقع میگردد باین معنی که پارلمان‌دائماً منعقدنسبت‌همچو لازم دانستند که در غیاب‌پارلمان اختیار تبدیل اعتبارات‌رابرای‌حکومت محفوظ نگاهداشته تا اینکه‌مانعی در جریان امور حاصل‌نشود» یادداشت وزیر نیز میگوید : من اینموضوع رافقط وسیله‌عملی ومفید برای‌تامین امور درغیاب قوه مقننه میدانم » .

تبدیل اعتباراتی که اختیارآن بدولت واگذار شده‌بود عبارت‌از دو نوع مشخص بود .

اولا آن سهم از اعتباری که در یك فصل اضافه مینماید ممکن

بود بفصول دیگری نقل شود که آن فصول بقدر کافی وجوه‌موجود نداشتند .

عموماً این تبدیلات که جزء قسمت اول شمرده میشود دراواخر سال بموقع عمل میآمد این ترتیب را تبدیلات دراضافه وجوه‌موجودی بلامصرف مینامیدند .

ثانیاً اختیار خطرناکتری بدولت اجازه میداد از بعضی ازفصولی که هیچ وجهی اضافه از مصارف خود نداشتند بعنوان استقراض یک قسمت از وجوه موجودی موقعی آنها رابمصرف احتیاجات فوری‌فصول دیگری برساند قبل از اختتام سنه‌مالیه اگر ممکن میشد وجوهی که موقتاً استقراض شده بود بمحل خود استرداد میگردید پس چنانکه عنوان مطلب‌هم آنرا توضیح میدهد این ترتیب عبارت ازمساعده‌موقتی بشرط استرداد بود :

تبدیلات‌بعنوان موقت یا بشرط استرداد . نظر باین ترتیبات‌وزیر میتوانست موقع مناسبی را برای مصرف وجوه موجودی که قطعاً اضافه مانده بود انتظار داشته باشد و درو هله اخیر برای اضافه نمودن میزان کلیه اعتبارات چارهٔ جز رأی و تصویب پارلمان نبود ولی تقاضای‌چنین رأئی نمیشد مگر این که در مدت جریان سنه مالیه از تمام وسائلی که تهیه وجوه مینمود استفاده نموده و دیگر چارهٔ منحصر به فرد شده باشد .

این مسئله دیده میشود که در مقررات ۱۸۶۱ کمال هوش ذکاوت بخرج داده شده است زیرا از یك طرف حقوق پارلمان را ثابت نموده و ازطرف‌دیگر بدولت اجازه داده‌است که احتیاج رجوع‌بپارلمان نداشته باشد معهذاباوجوداین‌زبردستی‌غالباًچون‌زبردستی‌ها همان

حسب ظاهر محفوظ است) در موقع عمل موفقیتی در این مقررات حاصل نگردید .

در سنه ۱۸۶۲ پس از آنکه دولت قانوناً از پارلمان اعتبارات اولیه قشون کشی به بلژیك را درماه ژون تحصیل نموده بود در ماه بعد (۱۸۶۲) خود شخصاً یك اعتبار ۲۹ ملیون مقرر داشت بدون اینکه خلاف قانون خود را بواسطه یك تبدیل اعتبار نیز تصحیح نموده باشد چندی بعد درموقعیکه قوه مقننه اعتراضاتی در اینموضوع نمود ناطقین رسمی (مقصود وزراء) خطای مرتکبه خود را اقرار و قطعاً معذرت خواسته و بیان نمودند که دولت برای اجتناب از خلاف قاعده مزبور چارهٔ جز صدور حکم تبدیل اعتبار نداشت ولی اگر این ترتیب مقرره نگردیده برای این بود که فصول مخارج وزارت جنك و بحریه بطوری محتاج بوجوه خود بودند که هرنوع تبدیل اعتباری را رد مینمودند .

در اینصورت صدور چنین حکمی فقط برای حفظ رسوم معموله بوده و نتیجه واقع را متضمن نمیگردید .

مجلس بیشتر از نقطه نظر تسلیم نه از روی عقیده بیانات مذکوره را قبول و محلی را برای مصرف فوق العاده مزبور جدیداً تصویب نمود .

ولی سال بعد در سنه ۱۸۶۳ نیز برای یك مبلغ مهمی (۹۳ ملیون فرانك) دولت باز لجاجت در انجام تبدیل اعتبار از فصل به فصل دیگری نمود زیرا خود بیمصرف بودن اعمال چنین طرزی را کاملا مستحضر بود (راپرت نماینده مجلس ٤ ژانویهٔ ۱۸۶٤) .

بالاخره یك اتفاق دیگری هم بمناسبت غرابت او محتاج بذکر است . مسئله بحران پنبه در اواخر ۱۸۶۲ سبب فقر و فلاکت عملجات

رون و نواحی همسایه او گردیده و بایستی ۷۰۰۰۰۰فرانك وجه تهیه و مابین آنها تقسیم شود هیچ چیزبیش از این مسئله محل لزوم وقانونیتر از آن نبود .

برای انجام مقصود رجوع به ترتیب تبدیل اعتبار گردید اما باید دانست ازچه فصلی ۷۰۰۰۰۰ فرانك برداشت نموده و بمصرف فلاکت زدگان بحران پنبه رسانید ؟ از بابت فصل مخارج محبوسین بطوری که چندی بعد از آن برای تنظیم این عمل تبدیل اعتبارات دولت یك مبلغ ۷۰۰۰۰۰ فرانك بنام اداره محبس از پارلمان اعتبار اضافه دریافت نمود خرج حقیقی از نظر نمایندگان مملکت ناپدید گردیده و یك خرج ظاهری وبی حقیقت دیگری بجای آن برقرار و جانشین شده بود .

این خطا ها و سهل انگاری ها سبب بی اعتباری طرز مزبور گردید :

اعتراضات سخت بزودی در اینموضوع پیش آمده و مخصوصاً عدم صداقت و صحت باطن مسئله را سبب بی‌ترتیبی آن میدانستند در اواخر دورهٔ امپراطوریت نیز تبدیل اعتبارات خود بخود متروك ماند بدون اینکه رسماً الغاء آن تصدیق شده باشد .

بالاخره پس از سنه ۱۸۷۰ ـ ۱۸۷۱ تصمیم اولین عمل مجلس این بود که در قانون اساسی جدید راجع به بودجه ماده ذیل را مقرر نمود :

« هیچگونه تبدیل اعتبارات از یك فصل به فصل دیگر ممکن نیست واقع شود » .

(قانون ۱٦ سپتامبر ۱۸۷۱ ماده ۳۰) هیچکس نیز امروزه در

صدد تجدید و برقراری مسئله تبدیل اعتبارات نیست .

از طه نظر اعتبارات اضافی طرز تبدیل اعتبارات جز خدمات و فوائد غیر حقیقی کاری از پیش نبرد زیرا اگر پارلمان دردوره اجرای این ترتیب کمتر به اعتبارات اضافی رأی میداد سبب این بود که درمعنی دولت صاحب اختیارات غیر محدود مخفی بود که خطر آنها بیشتر بود حقیقاً این مرتبه علاج مسئله خیلی مضرتر از خودعیب بود .

فصل هفدهم

تاریخ اعتبارات اضافی - ترتیب قانونی اعتبارات مزبوره

• اول - تاریخ قانونی شدن اعتبارات اضافی از ابتدای قرن حاضره • پارلمان دائما سعی میداشت اجازه تصویب مطلق این اعتبارات را از وظیفه خود بنماید قوانین ۱۸۱۷ و ۱۸۳۳ و ۱۸۳٤ • سناتوس کنسولت ۱۸۵۲ و ۱۸٦۲ و ۱۸٦۹•

• دوم - قوانین ۱۸۷۱ و ۱۸۷۹ تشریح و توضیح مقررات انها • اعتبارات اضافی و "فوق العاده" توضیح این اعتبارات تقسیم اعتبارات ضمیمه •

• سوم - الغاء و حذف اعتبارات • بعضی از انها فقط تاخیر در مصرف خرج شده ولی بعضی دیگر از انها باعث صرفه جوئی قطعی میشود این قسمت اخیر خواه در تواریخ اعتبارات اضافی خواه بطور جداگانه در قانون تفریق بودجه پیسنهاد میشود • ارقام مخارج لغو شده •

• چهارم - نتایج اقدامیانیکه در فرانسه بموقع اجرا گذارده میشود • احصائیه اعتبارات اضافی • ارقام بینهایت اعتبارات مزبور از ۱۸۷۹ تا ۱۸۸۵ تنزل ارقام مزبوره نفوذیکه از طرف پارلمان بخرج داده شده است • نتیجه هر چه بشود فقط قوه و اقتدار قانونی همانا پارلمان است •

• پنجم - اعتبارات اضافی در ایطالیا در بلژیك در پروس و در روسیه اعتبارات اضافی در انگلستان مقررات قانونی انها تفصیل ترتیبات مقرره از اعتبارات اضافی که در انگلستان بسیار کم رواج یافته بود در سنه ۱۸۸۸ و ۱۸۸۹ کاملا برطرف گردیده سبب این وضعیت خوب • تطبیق اصول بودجه انگلستان با فرانسه •

* ـ اول ـ تاریخ قانونی شدن اعتبارات اضافی

سومین و آخرین مانع استیلای اعتبارات اضافه همانا اقتدار قوهٔ مقننه است.

آخرالامر به حمایت قدرت مطلقه پارلمان توسل میشود عقل هم اینطور حکم مینماید زیرا نمایندگان مملکت بمناسبت همان حق الویتیکه در تصدیق و تصویب بودجه ابتدائی دارند بایستی در مخارج اضافی نیز رأی بدهند هریك از این دو وظیفه مربوط و ممزوج بایکدیگر وبجز صاحبان مشروع آن کسی دیگر نمیتواند آن وظایف را بهتر انجام دهد این فلسفه قبل از اینکه قطعاً در قوانین مشروطیت تمام ممالك پارلمانی جایگیر شود دچار انقلابات و کشمکش های طویل گردیده و ما فعلا شروع به بیان تاریخ آن مینمائیم ودرصدد جستجوی این مسئله خواهیم بود که باچه موفقیتی پارلمانهای حالیه حق اولویت و امتیاز خود را بموقع عمل میگذارند تاریخ اعتبارات اضافی در فرانسه همان راهی را پیموده است که رأی راجع به فصل طی نموده این دو مسئله هردو همان منازل را عبور نموده و درهمان تواریخ متوقف گردیده‌اند این تصادف سبب آن استکه بیان حالیه ما خیلی مختصر شود.

ما کما فی‌السابق دوره کونسولات و امپراطوریت را که در آن مواقع دولت کمتر اصول قوانین را مرعی میداشت کنار گذارده وقانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ را نقطه شروع مطلب خود قرار میدهیم این قانون تأسیس اعتبارات اضافی را اجازه داد« درمواقع فوق‌العاده وفوری بموجب فرامین سلطنتی که آن اوامر بایستی در دورهٔ اجلاسیه آتیه مجلسین مبدل به

قانون شود ».

(قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷) بعد از آن تاریخ اساساً رأی در اعتبارات اضافی متعلق به نمایندگان مملکت میشود ضمناً در مواقع فوق‌العاده وفوری اجازه شاه کافی بوده بشرط آنکه دراقرب ازمنه ممکنه به پارلمان نیز رجوع شود.

کلمات: فوق‌العاده و فوری ازنقطه نظرعملی هیچ اثرقابل رضایتی نداشت زیرا این کلمات یك اقتدار بی‌نهایت غیرمحدودی به‌دولت میداد که بمیل و اراده خود ترجمه و تعبیر می‌نمودند.

قانون دیگری در ۲۷ ژون ۱۸۱۹ تأکید در این مسئله مینمود که احکام اعتبارات اضافی هرچه‌زودتر ممکن است بایستی تبدیل به قانون بشود (ماده ۲۱) ولی فرضاً هم که‌این ترتیب معمول‌میگردیددر مقابل اعمال واقعه یك‌صورت سازی بی‌اثر بود.

با وجود اینکه چندین مرتبه تشبثاتی برای رفورم این مسئله بعمل آمد ولی این اوضاع تا آخر تجدد تمدید یافت در سنه ۱۸۲۷ نظامنامه مسیودوویلل که‌سابقاًدرموضوع رأی‌بطور قسمت‌های‌وزارتخانه اشاره شد.

در موضوع اعتبارات اضافی مقرراتی را متضمن بود ولی درعوض اینکه در راه پیشرفت و ترقی جلو برود بر عکس روبه قهقرا رفته و اینطور بیان مینمود که اوامر و احکام اعتبارات اضافی راجع‌به‌بودجه معمولی ممکن است در موقع پیشنهاد قانون تفریغ بودجه‌صورت‌قانونی را حاصل نماید این اعتبارات در آنوقت بنام اعتبار متممه بایستی تصویب گردد.

(نظامنامه اول سپتامبر ۱۸۷۲ ماده ٤) ما درآتیه‌راجع‌به‌اعتبارات

متممه صحبت خواهیم نمود .

پس از شورش ۱۸۳۰ در موقعی که قانون ۲۹ ژانویه ۱۸۳۱ رأی بطور فصل بهفصل را مقرر داشت قوانین ۲٤ آوریل ۱۸۳۳ و ۲۳ مه ۱۸۳٤ هریك بهنوبت حقوق نمایندگان ملت را نسبت‌به‌اعتبارات اضافی در روی اساس محکمی برقرار نمودند .

قانون ۲٤ آوریل ۱۸۳۳ ابتداء مطلب را به الغاء نظامنامه ۱۸۲۷ محدود نموده و تمام اوامر و احکامیکه در موضوع اعتبارات اضافی صادر شده است تصدیق آنهارا در اولین دورهٔ اجلاسیه مجلسین اجباری مقرر داشت .

قانون ۲۳ مه ۱۸۳٤ قدم را جلوتر گذارده و سعی در اصلاح قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ نموده و نقص آنرا تکمیل نمود . از نقطه نظر این که بطور کلی تمام اعتبارات اضافی باید به تصدیق نمایندگان ملت برسد قانون مزبور تعیین اعتباراتی را نمود که بطور استثناء آن اعتبارات ممکن‌است در بعضی از مواقع بطورموقت بموجب احکام‌دولتی بموقع اجرا گذارده شود .

اعتباری که درغیاب مجلسین به‌دولت واگذار شده بود باینطریق قطعاً محدود گردید .

« مضامین قانون ۱۸۱۷ که قواعدی در این موضوع مقرر نموده خیلی مجمل است . . . . در منافع دولت ومجلس است که حدود و اختیاریکه بموجب احکام دولتی سبب ازدیاد ومخارج مملکتی میشود صریحاً محدود ومعلوم نماید » (راپرت کنت‌دوشاتل نسبت به‌لایحه‌قانون بودجه ۱۸۳۵) .

بالاخره برای این که‌حدود جدیده قطعاً معلوم شود قانون ۱۸۳٤

دو نوع مخارج تعیین نمود :

اول ارقام قطعی و ثابت مندرجه در بودجه برای یك مبلغ معین بااطلاع ازجهة مسئله ازطرف قوه مقننه.

دوم تعیین بطور تخمین (بواسطه اطلاعات و دلایل صحیحه) میزان مخارج ادارات و مشاغل مقرره .

البته تعرضاتیکه قبلا نسبت به‌اعتبارات محدوده و اعتبارات‌بطور تخمین داده‌ایم درخاطر قارئین محترم مانده است (رجوع شود به فصل هفتم) فقط راپرت‌های مقدماتی‌قانون ۱۸۳٤ بجای‌اعتبارات محدوده‌و اعتبارات‌تخمینی وجوهات ثابته ازیکطرف وازطرف دیگر ادارات‌مصوبه گذارده شده است .

« بودجه شامل دو ترتیب مقررات است : اوامر ثابته و تخمینات بعضی اوقات بودجه اداره یا شغلی را اجازه‌داده و چون مخارج آن‌اداره یا شغل مربوطه به اوضاع و احول آتیه است بودجه‌فقط اکتفابه‌تخمین مخارج مزبوره نموده و حدی برای آن تصور نمینماید بعضی اوقات بودجه با یك طرز آمرانه خرج را محدود مینماید . . . باین مناسبت است که بودجه از یک طرف به ادارات و مشاغل مصوبه تقسیم گردیده در صورتی که ممکن است مخارج آن موافق با تخمینات قانون نباشد و از طرف دیگر وجوه ثابته تقسیم میشود که در آن اعتبارات دولت بایستی خود را محدودنموده و از آن‌حد تجاوز نه‌نماید» (راپرت دوشاتل) .

همین که این تشخیص مابین ادارات مصوبه وجوه ثابته بر قرار گردید باکمال سهولت این مسئله مفهوم است که یك حکم ساده هیئت دولت هیچ اشکالی‌ممکن‌است بنام‌موقتی‌اعتبارات‌قسمت‌بدون‌اول‌بودجه

را اضافه نماید در حالی که قانون بودجه اقتدارتامه خود را در خصوص اعتبارات محدوده یعنی قسمت دوم بایستی کاملا محفوظ دارد.

«ماده ۱۱ ـ اختیاراجازهٔاعتبارات اضافی بموجب فرامین سلطنتی برای وجوه امدادیه مصارف یك اداره یا خدماتی که در بودجه نوشته شده و عدم کفایت وجوه مصوبه آن محقق گردیده است فقط راجع به ادارات خدماتی که مطابق صورت ذیل در بارهٔ آنها رأی داده شده است».

(قانون مالیه ۲۳ مه ۱۸۳٤) صورت مذکوره در این ماده عبارت ازسی و شش فصل بود وهرخرج اضافه و خارج ازفصول مندرجه قطعاً در ید اقتدارات پارلمانی میماند.

معهذا یك ماده اخیردیگری اینطور بیان مینمود:

« ماده ۱۲ اختیاریکه موجب ماده ۱۵۲ قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ داده شده که بموجب فرامین و دستورهای همایونی در موانع فوری و فوق العاده میتوان تحصیل اعتبارات لازمه رانمود فقط راجع به مشاغلی است که پیش بینی آن در بودجه غیر ممکن است» اعتبارات فوق العاده یعنی اعتباراتی که مربوط به دوائر و مشاغلی است که در بودجه پیش بینی نشده بموجب ماده مزبوره خارج از قانون عمومی خواهد بود.

یك استثناء خطرناکی به ترتیب مذکوره مقرر گردید و بعدها همینکه خرج جدیدی به نظردولت فوری بود بوسیله اعتبارات اضافی در غیاب مجلسین بموجب احکام دولتی برقرار میگردید.

درحقیقت دولت از ماده ۱۲ استفاده فوق العاده نمود درسنه ۱۸٤۰ مخصوصاً در دوره هیئت دولت اول مارس بریاست مسیو تیرس یکه

دستخط همایونی بیشتر از یکصد ملیون فرانك مخارج برای مصارف قلاع مستحکمه پاریس اجازه میداد که از آن مبلغ دوازده ملیون فورا بدست وزارت جنك ووزارت فوائد عامه داده‌شد فرامین دیگر فوری برای تفکیك دوازده رژیمان پیاده نظام چهار رژیمان سوار نظام که موجد پنجاه ملیون خرج دائمی بود صادر نمود (فرامین ۲۸ و ۲۹ سپتامبر ۱۸۴۰).

بالاخره حتی بدون فرامین همایونی وبدون وجود هیچ اعتباری (زیرا فورمالیته وظاهر سازی‌های خیالی زود کنار گذارده میشود) خریدهای متفرقه برای وزارت بحریه و وزارت جنك سبب آن شد که در دورهٔ اجلاسیه بعد بعنوان تسویه محاسبات ۱۴۵ ملیون اعتبار فوق العاده تقاضا گردید و باین ترتیب بدون اطلاع مجلسین فقط بوسیله اقدامات وزارت خانه ها بیشتر از ۳۰۰ ملیون مخارج درظرف چندماه تعهد شده بود.

در سنه ۱۸۴۸ هیچ ترتیبات مخصوصه قابل ذکر نیست وبعددر دوره امپراطوریت دوم سناتوس کنسولت ۱۸۵۲ و ۱۸۶۱ و ۱۸۶۹ همان طرقی را که در خصوص رأی در اختصاصات بودجه دادیم نسبت باین موضوع نیز جریان داشته و چنانکه قبلا ذکر شد اینطور مقرر داشت که اعتبار اضافی و اعتبار فوق العاده فقط بموجب قانون برقرار میشود ولی ضمناً اختیار تبدیل اعتبارات را قبول نموده و بالاخره در سنه ۱۸۶۹ بدون این که ترتیبات مخصوصه نسبت به اعتبارات اضافی مقرر دارد سعی در الغاء اختیارات دولتی نموده و رأی بطور فصول را در قانون بودجه برقرار نمود.

* ۳ - قوانین مالیه اعتبارات اضافی

مجلس ملی ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ مسئله را تقریباً بطور قطعی بر طبق قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۷۱ حل نمود قانون مزبور چنانکه قبلا ذکر شد رأی بطور فصول را مقرر داشته و اختیار تبدیل اعتبارات را لغو نمود این قانون را در حقیقت از نقاط اصلی آنکه قبلا مندرج است میتوان قانون دوره تجدد نامید :

لزوم رأی قوه مقننه نسبت به تمام اعتبارات اضافی باستثنای مواقع تعطیل مجلسین صورت ادارات و مشاغل رأی داده شده که در موارد آنها دولت در موقع تعطیل میتواند بطور استثناء اعتبارات اضافه بدهد قانون ۱۴ دسامبر ۱۸۷۹ مقررات قانون مزبور را نیز تکمیل نمود.

از همان ماده اول قانون ۱۴ دسامبر ۱۸۷۹ اساس اعتبارات اضافی را معین نمود .

« ماده اول هیچگونه اعتبارات اضافی و اعتبارات فوق العاده ممکن نیست داده شود مگر بموجب قانون » .

ولی این اصل هرچه باشد همیشه دارای مستثنیاتی میباشد زیرا درغیاب مجلسین اتفاقی ممکن است حادث شود که در مقابل آن حوادث دولت نمیتواند بیوسیله بماند پس بایستی پارلمان قبل از تعطیل یک قسمت از اقتدارات خود را بدولت که تنها قوه موجوده است تفویض نماید تا دولت در مواقع غیر مترقبه و اضطراری رفع احتیاجات خود را بنماید تمام رفورم قوانین ۱۸۷۱ و ۱۸۷۹ سعی در تعیین صریح و قطعی اندازه و بسط این اقتدار موقتی دولت نموده و بجای کلمات کش دار

فوق‌العاده و فوری که در قوانین قبل استعمال شده بود جملات سخت‌تر گذارده شده است .

قانون ۱۴ دسامبر ۱۸۷۹ ابتداء مدت‌وزمان غیبت مجلسین‌را تعیین نموده که در آن مدت مستثنائی ممکن است درامور حادث شود قانون‌مزبور میگوید این‌مدت فقط عبارت‌اززمان تعطیل قانونی‌مجلسین است « چنانکه در پراگراف اول ماده ۲ قانون اساسی ۱۶ ژوئیه ۱۸۷۵ توضیح داده شده‌است » .

(ماده ٤ قانون ۱۵ دسامبر ۱۸۷۹)تفسیراین‌ماده‌سبب مذاکرات تفصیلی گردیده که ماموردبحث قرار نمیدهیم فقط اکتفا به بیان‌این‌نکته مینمائیم که قانون مزبور کلمه تعطیل را محدود بهمان تعطیل قانونی مجلسین نموده و رسماً موقع انحلال مجلسین را از این موضوع خارج و مستثناکرده است .

درموقع‌تعطیل قانونی مجلسین (پنج‌ماه‌اقتدارات‌وحقوق‌استثنائی را دولت مالك‌است ؟ دراینجا قانون تشخیص اعتبارات اضافی واعتبارات فوق‌العاده را بنحو مبهمی توضیح میدهد .

اعتبارات فوق‌العاده آنهائی هستند که بواسطه اوضاع و وقایع فوری وغیر مترقبه‌لازم گردیده و مقصود از داشتن آن اعتبارات ایجاد یك خدمت تازه یاازدیاد و بسط‌یك دائره‌است که درقانون‌مالیه‌مندرج و خارج از حدود مقرره قانون مزبور بایستی مصارفی درآن بشود (ماده ۲ قانون ۱۴ دسامبر ۱۸۷۹) .

ما می توانیم‌توضیح مزبور را به‌مضامین مختصر تری بیان نمائیم « اعتبارات فوق‌العاده اعتبارات اضافی هستند که در مورد دوائر یا یك قسمتی ازدوائری که از طرف قوه‌مقننه پیش بینی نشده است‌لازم‌الاجرا

است » .

موافق این جمله اعتبارات فوق‌العاده منقسم به دو نوع است : بعضی از آنها راجع باموری میشود که کلیتاً در بودجه پیش‌بینی نشده و بعضی‌دیگر مربوط به‌جزئیات اموری‌است که فقط‌آن‌جزئیات‌دربودجه پیش بینی‌نگردیده است .

چنانچه مقصود ازنوع‌اول‌یعنی‌اموری که کلیتا در بودجه‌فراموش شده است (دوائر و مشاغل جدیده) مفهوم ماده‌اول قانون که‌بموجب آن ماده تمام اعتبارات از طرف قوهٔ مقننه اجازه و تصویب میشود در این موضوع واجب‌الاجرا است پس این‌نوع اعتبارات اولیه رابایدکنار گذارده زیرا تصویب چنین اعتباراتی حتی درغیبت مجلسین نیز به قوه مجریه اجازه داده‌نشده است .

چنانچه مقصوداز اموری است که قسمتی از آن در بودجه‌نوشته و بایستی خارج از حدود پیش بینی‌های ابتدائی مصرفی بشود وضعیت این مسئله متفاوت است چون در اینجا مقننن اساسارضایت خود را در موضوع‌آن امر بیان نموده و تقاضای‌دولت عبارت از یك تقسیم جز یا یك ضمیمه است‌که برحسب لزوم پیش‌آمده است در اینحال‌قانون‌به دولت اجازه داده است‌که در غیاب پارلمان موقتا هرنوع افزایش‌لازمه را در موارد مذکوره بدهد.

قانون مذکوره ١٤ دسامبر ١٨٧٩ بالاخره‌میگوید : «اعتبارات ضمیمه آنهائی هستند که برای عدم‌کفایت مصارف محققه یك امر که در بودجه مندرج‌است تهیه وجه نموده و مقصود از تحصیل‌آن‌اعتبارات انجام‌و اجرای موضوع‌رأی داده شده دربودجه‌است بدون‌اینکه‌تغییراتی در اصل موضوع داده شود . »

(ماده ۲) میتوان این جمله را هم مختصر تر موافق ترتیب ذیل بیان نمود :

« اعتبارات ضمیمه آنهائی‌هستند که فقط سبب افزایش‌اعتبارات یك دائره و شغل مندرجه دربودجه میشوند » .

اعتبارات ضمیمه ایجاد هیچ امر تازه را نه نموده و بسط شغلی را شامل نیست بلکه اصول مخارج را چنان که در بودجه مندرج است محفوظ‌داشته و فقط‌ارقام اعتبارات رابرحسب لزوم اضافه مینماید .

بطور خلاصه : اعتبارات فوق‌العاده نوع‌اول‌راجع به‌دوائرومشاغل جدیده است‌که دربودجه ابتدائی وجود نداشته و اعتبارات‌فوق‌العاده‌نوع دوم مربوط به دوائر و مشاغل‌جدیدی یعنی آن قسمت و سهمی‌است‌که جدیداً به امورمندرجه ابتدائی ملحق‌میشود درخصوص اعتبارات‌ضمیمه این اعتبارات به عناوین و اصول مسئله تغییراتی نداده بلکه فقط ارقام خرجرا اضافه‌مینماید .

از سه قسمت اعتبارات اضافی فوق دونوع اخیر یعنی نوع دوم اعتبارات فوق‌العاده‌واعتبارات‌ضمیمه اعتباراتی‌هستند که دولت‌بصلاحیت خود میتواند مداخله نماید و این حق و صلاحیت دولت بشرایط ذیل محدود است :

اولا مجلس بایستی در حال تعطیل قانونی بوده و ثانیا اوامر و احکام اعتبارات مزبوره بایستی در هیئت وزراء مذاکره و تصویب و شورای مملکت تسلیم گردیده ودر پانزده روز اول دورهٔ‌اجلاسیه برای تصدیق پارلمان بمجلس تقدیم شود تا اینکه بالاخره داخل در صورت امور مصوبه گردیده و درضمیمه قانون مالیه سالیانه مندرج‌شود .

بموجب قانون ۱۵ دسامبر ۱۸۷۹ برای آنکه دولت از اصول

اساسی مندرجه در ماده اول خارج نشود برای داشتن اعتبارات اضافی که اختیاران بدولت واگذار شده پنج نوع محدودیت های ذیل‌رامقرر داشته است .

اول ـ غیبت مجلس بواسطه تعطیل قانونی نه بواسطه انحلال .

دوم ـ خارج نمودن اعتبارات اضافی که در قسمت اعتبارات فوق‌العادهٔ نوع اول وارد است .

سوم ـ صورت قانونی سالیانه فصولی‌که فقط نسبت بآن فصول اعتبارات ضمیمه ممکن است داده شود .

چهارم ـ فرامین واحکام اعتبارات‌مذکوره‌درهیئت وزراءتصویب و به‌شورای مملکتی تسلیم شود .

پنجم ـ تصویب قوهٔ مقننهٔ در پانزده روزاول‌دورهٔ اجلاسیه‌انعقاد پارلمان .

یك قسم اعتبارات اضافی دیگری مانده و محتاج بذکر است که در قانون ۱۸۷۹ از آن موضوع مذاکره بمیان نیامده و آن عبارت از اعتبارات متممه است .

ایجاد اعتبارات مزبوره‌رابه‌وجب‌فرمان‌اول‌سپتامبر۱۸۲۷قبلابیان نموده‌ایم چون قوانین۱۸۳۳ و ۱۸۳٤ نسبت باعتبارات متممه‌مقررات فرمان ۱۸۲۷ را تأیید نه‌نموده‌اند میتوان اعتبارات مذکوره را ملغا تصورنمود .

درحقیقت مدتی‌هم‌متروك‌مانده وچنانچه‌نوشتجات‌مختلفه‌جدیدی آنهارا تجدیدننموده بود میتوانستیم اعتبارات‌متممه راجزءیادداشتهای اصول قدیم محسوب نمائیم .

ابتداء قوانین و نظامنامهای ۱۸۷۰ و ۱۸۷۱ پس از یك فاصله

چهل سال اعتبارات متممه را تجدید نمودند از تاریخ ۱۸۷۲ تا۱۸۷٦
ارقام اعتبارات متممهٔ کم کم روبه کسر گذارده بطوری که در ۱۸۷۷
این ترتیب متروك مانده بود وزیر مالیه هم در۱٦ ژون ۱۸۷۹ رفقا و
همکاران خود را بواسطه متحدالمالی مطلع نموده که بعد ها اعتبارات
متممه قبول نخواهد گردید.

ولی یك لایحه قانونی راجع به‌تفریق محاسبه سنه مالیه ۱۸۸۵
بغتتا ترتیب مزبوره راایجاد نموده.

درسنه ۱۸۸۲ قشون کشی در تونس باعث مخارجی اضافه بر
اعتبارات مصوبه گردیده دولت این مبلغ رابنام اعتبارضمیمه ازمجلسین
تقاضا نموده کمیسیون بودجه نوامبر۱۸۸٤ تقاضای دولت را ردنموده
و مجلسین‌هم نظر کمیسیون را تصویب کرده درآنموقع دولت‌هم‌چون
راهی برای جبران کسر عمل خود نداشت مبلغ مزبور را که عبارت
۱۲۲ر۷۳٤ر۵ فرانك بود در لایحه تفریق بودجه سنه مالیه ۱۸۸۲
بنام اعتبارات متممه مندرج نمود مقدمه قانون مزبور هم جنگ را
دلیل قرار داده و راه قانونی تری غیر از این ترتیب برای تصویب این
مبلغ تصور نمینماید مجلس شورای ملی نیز لایحه قانونی مزبور را
تصویب نمود.

نظر باین که دولت و پارلمان باعتبارات متممه رجوع‌نموده‌اند
برای‌ما نیز لازم بودکه در طبقه بندی خود اسمی از اعتبارات مزبوره
برده باشیم خصوصا که بعضی از ممالك خارجه مثل بلژیك هنوز این
ترتیب را بموقع عمل و اجرا میگذارند توضیح ذیل خلاصه‌بیانات فوق
ما خواهد بود:

« اعتبارات متممه اعتبارات اضافی هستند که (بعد از وقوع

مسئله) برای تسویه و ترتیب اضافه مخارج در قانون تفریق محاسبات بودجه مندرج میشود » .

۰ - ۳ الغاء اعتبارات

بیان قوانین اعتبارات اضافی بالاخره درختم کلام مارا به تشریح نقطه مقابل آن یعنی الغاء اعتبارات سوق میدهد.

الغاء اعتبارات که نام آن توضیح دهنده مطلب است عبارت از حذف یك قسمت از اعتباراتی است که در بودجه ابتدائی مندرج است این عمل و معامله نقطه مقابل اعتبارات اضافی است زیرا بجای افزایش ارقام بودجه از میزان مصارف کسر میشود . « الغاء اعتبارات کسر نمودن ارقام اختصاصات بودجه ایست که بواسطه مصرف نشدن وجوه مصوبه این عمل واقع میگردد » این است توضیح علمی که درمورد اعتبارات مزبوره لازم الاجرا است .

مصرف نشدن اختصاصات بودجه به دو سبب واقع میشود : اول بواسطه حدودیکه برای جریان سنه مالیه معین شده .

مدت منقضی میشود در این صورت اعتبار حذف گردیده و به مخارج سنوات آتیه بعد انتقال داده میشود دوم یك صرفه جوئی حقیقی وقوع یافته باین معنی کار انجام شده در حالی که اعتبار مصوبه بودجه بمصرف آن نرسیده است در آن صورت الغاء قسمت موجوری بطور قطعی واقع میگردد .

پس الغاء اعتبارات به دو نوع مشخص ذیل تقسیم میشود :

۱ - الغاء اعتباراتی که به محل دیگر نقل شده است .

۲ ـ الغاء اعتباراتی که بطور قطعی واقع میگردد راجع به نوع اول ابتدا وجوهی از منافع عایدات مخصوصه تا آخر سنه مالیه بمصرف نرسیده است

مادر فصل مخصوص به این دو نوع بودجه (فصل دهم) شرح این مطلب را داده‌ایم که چگونه وجوه مزبوره به سنه مالیه جاریه نقل و ارقام ابتدائیه آن نیز معلوم گردیده و این عملیات مطابق قواعد مقرره در مواد ۱۲۰ و ۴۷۰ فرمان ۳۱ و ۱۸۶۲ واقع میشود .

پس از آن اعتباراتی است که تا انقضای تاریخ سنه مالیه محاسبه آنها تفریق نگردیده و حواله صادر یا پرداخت نشده‌است حذف اعتبارات مزبوره در آخر سنه مالیه سبب ابطال حقوق طلبکاران دولت نگردیده و مطالبات مزبوره بایستی از بابت سنه مالیه جاریه مجدداً حواله صادر شود پس بنابراین اعتبارات بایستی بسنه مالیه جاریه انتقال داده شود (درفصل ۲۶ راجع به پرداخت مخارج سنه مالیه ختم شده بحث خواهد گردید) .

الغاء اعتبارات قسمت اول مرکب است :

۱ ـ از نقل اعتبارات بودجه منابع عایدات مخصوصه وغیره .

۲ ـ نقل اعتبارات سنه مالیه ختم شده این عملیات چنانکه دیده میشود فقط حساب نویسی و معاملات موقتی است که بالاخره منتهی به نقل و انتقال اعتبارات از یك سنه مالیه به سنه مالیه دیگر می‌شود پس همانا مطلب عبارت از تأخیر پرداخت مخارج به اصطلاح دفتری انتقال مخارج است .

الغاء اعتبارات نوع دویم برخلاف حالت یك عمل قطعی‌را دارد و در معنا اساس یک صرفه‌جوئی حقیقی است وزراء در حقیقت همیشا

بتمام وجوهیکه بآنها اعتبار داده شده محتاج نیستند بعلاوه آنمسئله غیر قبول هم بنظر میآید که درمعامله سه میلیارد مخارج همانطور که از حیث کسر آمدن اعتبارات تغییراتی حاصل میشود ازحیث اضافه‌ماندن وجوه هم نسبت به تخصیصات اولیه فرقی حاصل نشود .

پس تمام وجه اعتبار با آن قسمت‌از اعتباریکه باقی‌مانده‌ومصرف نداشته است این مرتبه قطعاً حذف میشود .

اعتبارات نوع دوم غالباً در جریان سنه مالیه در لوایح قانونی مخصوصیکه معادل همان مبلغ تقاضای اعتبارات ضمیمه شده‌است حذف والغاء میشود حذف والغاء اعتبارات دراین موقع سبب قبول اعتبارات ضمیمه ایست ودرمعنا میتوان این ترتیب را همان تبدیل اعتبار دانست چنانچه برحسب ظاهر شکل وترتیب کار بقاعده بنظر می آید در مقصد ونتیجه ومطلب برخلاف است برای چه حالت طبیعی الغاء اعتبارات که بایستی درموقع تفریق محاسبه بودجه واقع شود اینطور مقدم قرار می دهند ؟ برای چه بی موقع وقبل ازوقت عجله در این کار میشود ؟ این ترتیبات‌فقط‌باعث این مسئله میشودکه پارلمان را از موازنه ارقام جمع وخرج موهوما مطمئن نموده وموفق باخذ اعتبارات جدیده بشوند .

تمام الغاء اعتبارات متعلق بقانون تفریق محاسبه بودجه است قانون تفریق بودجه اعتباراتی راکه بمصرف نرسیده حذف نموده‌وجمع کلمه عتباراتیکه قبلا دادة شده کمترمینماید قانون مزبوربایك‌ترتیب صحیح قطعی ارقام وجوه پرداختی د.سنه م.لیه‌را معین وبا ارقام قطعی عایدات مطابقه نموده وبالاخره منتهی بموازنه بودجه میشود .

میزان الغاء اعتبارات هردو نوع اعم از اعتباراتیکه نقل‌به‌سنوات بعدگردیده واعتباراتیکه قطعاً حذف میشود بطور متوسط به مبلغ هفتاد

ملیون بالغ میشود مبلغ مزبور ازسه مـلیارد تخمیناً مخارج بودجه فرانسه است .

٤ ـ نتایج قانونی نمودن اعتبارات اضافی

رای پارلمان دراعتبارات اضافی آیا نتایج منتظره راا(که ازچنین مداخله قوه مقننه انتظار میرفت و درهر صورت مشروعیت آن محل خلاف نیست) حاصل نموده است ؟

پس ازقانون ۱۸۷۱ سه دوره را باید از یکدیگر تشخیص داد دوره اول از ابتدای سنه ۱۸۷۱ تا ۱۸۷۸ است که درآن دوره عقل و احتیاط بیشتر بوده ولی بواسطه انقلابات سنوات اولیه آنرا به کنار می گذاریم پس ازآن دوره از ۱۸۷۹ ۱۸۸۵ وبالاخره دوره اخیر است .

نسبت به دوره از۱۸۷۹ تا ۱۸۸۵ صورت ریل میزان اعتبارات اضافی سالیانه را بما نشان میدهد :

سنوات	مبلغ بودجه ابتدائی	اعتبارات اضافه
۱۸۷۹	۲۷۰۰۰۰۰۰۰۰	۲۵۱۰۰۰۰۰۰
۱۸۸۰	۲۷۵۰۰۰۰۰۰۰	۱٤۷۰۰۰۰۰۰
۱۸۸۱	۲۷٦۳۰۰۰۰۰۰	۲۷۰۰۰۰۰۰۰
۱۸۸۲	۲۸۵٤۰۰۰۰۰۰	۱۳۹۰۰۰۰۰۰
۱۸۸۳	۳۰٤٤۰۰۰۰۰۰	۲۰۲۰۰۰۰۰۰

سنوات	مبلغ بودجه ابتدائی	اعتبارات اضافه
۱۸۸٤	۳۰۲۵۰۰۰۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰۰۰
۱۸۸۵	۳۰۲۲۰۰۰۰۰۰	۳۷٦۰۰۰۰۰۰

مطابق صورت فوق پس از رأی قانون مالیه احتیاجات جدیده خارج از ارقام ابتدائی متجاوز از ۲۰۰ ملیون ۲۵۰ ملیون و در سنه ۱۸۸۵ به مبلغ ۳۷٦ ملیون فرانك رسیده است .

افراط در ارقام مذکور سبب اعتراضات شدید گردیده اعتراضاتی که در کمسیون‌های بودجه نیز مطرح و بالاخره باعث یك عکس‌العمل مسالمت آمیزی شده است .

اگرچه امروز نیز نواقص چندی موجود است ولی کلیه اوضاع رویهمرفته شهادت به‌تکمیل ترقیات قابل تمجیدی میدهد .

ارقام اعتبارات اضافی برحسب تفاوت سنوات به ۸۰ الی ۱۰۰ ملیون تخمینا میرسد پس اگرچه هنوز وضعیات کاملا مرتب نشده ولی با مطابقه ایام گذشته چنانکه مخبرین مجلس شورای ملی و سنا هم بیان نموده‌اند مجلسین ممانعت مؤثری از افزایش اعتبارات اضافی نموده‌اند.

این مسئله دیده میشود که پارلمان با وجود عده زیاد نظریات اشخاصی که او را تشکیل میدهند بازتابع همان تغییرات وهمان مراتبی که یك شخص واحد باید طی نماید پس از تفویض مسئله از همان ابتدا کم کم خود را اصلاح و داخل درجریان مرتبی میشود تمام این مراتب مربوط به‌عقل و آگاهی نمایندگان ملت است و تجربه بما نشان داده است که این عقل و آگاهی مثل عقل تمام نوع بشر تابع اشتباهاتی است که خوشبختانه عاقبت رو باصلاح میرود .

خلاصه اینکه پارلمان بواسطه علو مقام فقط دارای حقی است که در این موارد حاکم بوده خواه اشتباه در موضوع کرده یا اینکه ترتیبات صحیحه مقرر دارد بالاخره مقامی که کمتر اشتباه درآن‌میشود همانا پارلمان خواهد بود .

* - ۵ - اعتبارات اضافی در ممالك خارجه

ایطالیا تا این سنوات اخیره که کسر عمل اقتصاد بودجه‌های آن مملکت رابرهم‌زد اعتبارات اضافی را (مگر بطور اتفاق) نمی‌شناخت چنانکه میدانیم ایطالیا دارای بودجه مصححه ایست که در وسط سنه مالیه تمام مخارج اضافی‌لازم را متضمن میشود .

بعلاوه بودجه‌ابتدائی این مملکت فصول مخصوصه‌را برای‌مخارج غیر مترقبه شامل است که یك قسمت بنام (وجوه‌احتیاطی‌برای‌مخارج اجباری و ازروی ترتیب) و قسمت دیگر بنام (وجوه احتیاطی برای مخارج غیر مترقبه) نامیده میشود .

(ماده ۳۸ قانون ۱۸۸٤) برداشت وجوه از قسمت اول راجع‌به مخارج اجباری و ترتیبی که صورت آن ضمیمه قانون سالیانه بودجه است فقط بموجب حکم وزیر مالیه است که در دیوان محاسبات ثبت میشود .

ولی برداشت وجوه از قسمت دویم بموجب دستخطهای‌همایونی است که به پیشنهاد وزیر مالیه (در ایطالیا وزیر خزانه میگویند) در هیئت وزراء مذاکره گردیده و در دیوان محاسبات ثبت و در روزنامه رسمی طبع میشود .

ضمناً در دوره اجلاسیه پارلمان آنها را تصویب مینماید .

در بلژیك اعتبارات اضافی مدت زمانی خواه در دوره جریان سنه مالیه خواه در قانون تفریق بودجه بنام اعتبارات متممه وجودداشته است مسیو گرد وزیر سابق مالیه کابینه آزاد اقرار مینماید که در دوره آن حکومت حد متوسط این اعتبارات بالغ به ۸ ملیون بوده است سنای بلژیك جلسه ۲۷ آوریل ۱۸۸۸ این ۸ میلیون عبارت از صدی سه قدری کمتر متناسب ۳۰۰ ملیون جمع کل تخمین بودجه بلژیك بوده است وزیر مالیه در سنه ۱۸۸۳ میگفت: (اطلاعاتی که نتیجه تجربیات مکرره است بماها فهماند که هرچه بکنیم و هرچه بشود باز اعتبارات اضافی همیشه لازم است پس بنا بر این بایستی در موقع تخمین عایدات نظر باحتمال چنین مخارجی را نیز داشت) (بیان وزیر مالیه ۲ فوریه ۱۸۸۳) معهذا بعد از چند سال اعتبارات اضافی کم کم رو بانحطاط گذاشت . وزیر مالیه مسیو برنارد درموقع بیان

نتایج بودجه سنه ۱۸۸۶ راجع باینموضوع اینطور اظهار نمود : مخارج سنه مالیه ۱۸۸۶ خیلی زیاد شده است بعضی از مخارج مزبوره استثنائی و بعضی جدید بود . درجزء این مخارج تحصیلات بزرك نظامی است که بواسطه وقایع اسف انگیز مارس ۱۸۸۶ حادث گردیده با وجود این مخارج جدید نه فقط اعتبارات ضمیمه نداشتیم که محتاج بتقاضای تصویب آن بشویم بلکه ارقام اعتباراتیکه بمصرف نرسیده و بخزانه مسترد شده است بالغ بمبلغ مهم ۵٫۴۲۰٫۶۹۹ فرانك خواهد بود (مجلس شورای ملی جلسه ۹ نوامبر ۱۸۸۷) بعد از آن تاریخ نیز وزیر مزبور نطق ذیل را برای اثبات این موضوع ایراد نموده است .

(در سنوات مالیه ۱۸۸۵ ۱۸۸۶ ۱۸۸۷ بجای آنکه ما مجبور بتقاضای اعتبارات ضمیمه بشویم (چنانکه فرقه دست چپ قبلا لزوم مسئله را حتمی میدانست) بر عکس بعد از اتمام تمام محاسبات

سالیانه ۵ ملیون تخمینا اضافه وجوه مصرف نشده بخزانه مسترد شده است (در ۲۷ - اوریل ۱۸۸۸) بهر جهة نمیتوان گفت که اعتبارات ضمیمه کاملا در بلژیك بر طرف شده بلکه فقط بمرور ایام در حدود عاقلانه مانده است اداره نمودن راه‌های آهن دولتی باعدم تعیین ازمیزان تجارت سالیانه آن حقیقتاً همیشه محتاج اضافه مخارجی در مدت جریان سنه مالیه میشود .

همین سبب و جهة در یك زمینه بسیار وسیعی باعث ازدیاراعتبارات اضافی در مملکت پروس گردیده و مخارج اداره نمودن راههای آهن مصارف ساختن راههای جدید رانیز باید اضافه نمود برای بودجه ۱۸۸۹ ۱۸۹۰ دولت پیشنهاد لایحه ازدیار رشته خط آهن ساختن کار هاانبار ها و غیره که بالغ بمبلغ ۱۸۷۵۰۰۰۰۰ فرانك نموده و مجلس د اوریل ۱۸۸۹ تصویب نمود این مبلغ عبارت از اعتبارات ضمیمه سنه مالیه مزبور است .

درروسیه که حق اینکار پارلمانی رانمیتوان سبب افزایش اعتمارات ضیمه قرار داد این اعتبارات در مدت زمانی بطوری زیاد گردید که دولت خودمطلب راتوجه و اظهارتاسف نمود. بازرس عمومی

صورت ذیل را ازاعتبارات مزبوردرراپرت‌های سالیانه خودمندرج نموده است .

سنه ۱۸۷٦	۲۱٦۱٦۰۰۰ منات
« ۱۸۸۰	۵٦۲۰۰۰۰۰ «
« ۱۸۷۹	۳۸٦۵۷۰۰۰ «
« ۱۸۸۵	۳۸۷۰۰۰۰۰ «

درسنه ۱۸۹۰ وزیرمالیه درراپرت خودابنطور مینویسد(برحسب

اراده اعلیحضرت امپراطوری هیچ‌خرجی‌خارج از بودجه قبول‌نگردیده و بنا بر این از میزان اعتبارات مندرجه در بودجه‌تجاوز نخواهدشد)

(راپرت وزیر مالیه بامپراطور ۱۰ ژانویه ۱۸۹۰) لایحه تفریق بودجه سنه مالیه ۱۸۸۹ نیزمعلوم مینماید که مبلغ ۳۰۷۴۰۰۰ منات کمتر از وجوه پیش بینی شده در بودجه مصرف گردیده و هیچ اعتبار فوق‌العاده هم در مدت جریان سنه مالیه بدون اینکه‌صحیحا معادل‌آن مبلغ اعتبارمحل آن بواسطه یك صرفه جوئی تهیه شده باشد داده نشده است .

در انگلستان پارلمان از مدت زمانی دارای حق اولویت و تقدم در امور بودجه بوده و بهمین مناسبت سعی در محدود نمودن اعتبارات اضافی نموده است

اولا اداراتیکه مامور تهیه تخمینات بودجه هستند سعی‌بلیغ در تخمین مبالغ صحیحه آن مینمایند در صورتیکه ادارات فرانسه چندان اهمیتی باینموضوع نمیدهند از طرف دیگر پارلمان انگلستان با یك نظر بسیار بد و با بی صبری فوق‌العاده تغییر اتیکه درتخمینات‌ابتدائیه حاصل شده باشددر تحت‌ملاحظه در میآورد بعلاوه‌اصلا تمایلات‌مصادر امور طوری است که بقدر امکان اعتبارات اولیه راهحترم‌بشمارند

معهذا احتیاجات‌اضافی را نمیتوان اجتناب‌نمود

پس چگونه این احتیاجات قانونی شده و درجه اهمیت آن ها چیست .

از نقطه نظر قانونی اعتباراتیکه برای وزارت جنك و بحریه معین میشود با اعتباراتیکه بدوائر غیر

نظامی شامل میشود باید جداگانه تشخیص داده شود . نسبت بجنك و بحریه در موقعیکه مطالب فوری و فوق‌العاده‌پیش بیاید محاسبات مالیه انکلستان خواه‌بوسیله اعتبارات اضافی خواه بوسیله‌تحصیل اعتباربطور مطلق تدارك وجه مینماید هر یك از این دو نوع مذکوره بر حسب اوضاع ومقتضیات بموقع‌عمل و اجرا گذارده میشود

اگر پیش بینی های راجع بوقایع نزدیك بموقع عمل نیست‌ومی توان مخارج را مفصلا تعیین نمود و به فصول تقسیم نمود در این مورد اعتبارات اضافی مرجح است چنانچه بر خلاف اهمیت و موضوع مسئله و مخصوصاً فاصله ما بین موقع‌پیش‌بینی‌وموقع‌عمل‌طوری‌است که اصول مسائل در پرده نمیماند‌درهمچوصورتی یك اعتبار فقط‌بطور کلی بنام تحصیل اعتبار بطور مطلق‌داده میشود

محاسبات‌مالیه‌انکلستان‌فواید‌چندی بتشخیص‌این‌دو‌نوع‌اعتبار میدهند محاسبات مزبوره‌بقدر امکان‌امروزه‌سعی‌دران مینماید که رای‌دراعتبار فقط‌بطور مطلق را متروك داشته‌ر ترتیب قاعده تخمینات ضمیمه‌واضافی را معمول دارند یك راپرت کمیته محاسبات عمومی مطلبرابشرح‌ذیل خلاصه مینماید : در هر دفعه‌ایکه دولت میتواند تخمینات مفصل را با تقسیمات بفصول معین نماید اجرای ترتیب اعتبار اضافی مرجح است مشروط باینکه یك پرگرام عمومی مخارج و کلیه عملیات در ابتدایا در انتهای کار نوشته شده و تمام مطالبیکه از وزارت خانه ها خواسته شده توضیح داده شده باشد (راپرت ۲۹ ژوئن ۱۸۸۷)

تصویب در اعتبارات بجای اینکه مثل سابق برای سنوات چندی بلا حد داده شود محدود بیك سال شده است از تاریخ ۱۸۷۲ در موقع محاسبات جنك‌حبشه‌و تدارکات جنگ‌دراروپا کمیته محاسبات‌عمومی

اینطور بیان عقیده نمود که آیا بهتر و مفیدتر نیست که بعد ها را در اعتبارات مطلق فقط برای سنه جاریه داده شود (راپرت دوم ۱۸۷۲) اقدام در این امر قطعا درسنه ۱۸۷۳-۱۸۷٤ در موقع رای اعتبارات راجع بقشون کشی حقیقت حاصل نمود .

تشخیص این دو نوع اعتبارات بطور دقت در کتب محاسبات انگلستان شرح داده شده در مواقع فوق العاده .

(فقط در حالیکه قشون کشی یا جنگ های اروپا یا تهیه و تدارکات نظر بیك محاربه نزدیکی سبب لزوم اعتبارات غیر مترقبه بود) مورد عمل واقع میگردد و الا خارج ازمواقع فوق العاده و استثنائی تخمینات اضافی همیشه بموقع اجرا گذارده شده و بتمام دوائر نظامی وغیر نظامی اعتبارات داده میشود اعتبارات مزبوره در دو موقع پیشنهاد میشود : ضمائم موقع تابستان و ضمائم فصل بهار است ضمایم اولیه (تابستان) قبل از اختتام دوره اجلاسیه معمولی یعنی درماه اوت تقاضا گردیده وضمایم دویم (بهار) مربوط باحتیاجات ماههای آخر سنه مالیه در ماه فوریه و مارس است

هریك ازاین دونوع اعتبار موافق همان شرایط قوانین مالیه ابتدا از کمیته های مجلس گذشته وبعد درجلسه عمومی رای داده میشود. ضمناً ناطقین ومتخصصین مالیه بیشتر حرارت بخرج داده وبه نطق های خود آهنك تندتری درموضوع مذاکرات اعتبارات اضافی میدهدمجلس نیز این اعتبارات را با صعوبت ومشکل تر از اعتیارات بودجه ابتدائی قبول مینماید .

درسنه ۱۸۶۲ متعاقب تصمیم پارلمان دراینکه مخارج بودجه خارج ازدوازده ماه سال نشده وتجاوز ازآن مدت را قدغن نموده بود

خیلی از اعتبارات معمولی الغاء شده وسبب ایجاد اعتبارات دیگری بنام ضمیمه گردید دراین سنوات اخیر تا سنه ۱۸۸۰ حد متوسط اعتبارات اضافی تخمیناً به ۱۶ ملیون برای دوائر غیر نظامی و ۲۵ ملیون برای جنك وبحریه بطورتخمین‌وجمعاً به ۵۰ ملیون فرانك رسیده است.

حالیه نیز اوضاع بیشتر رضایت بخش است در سنه ۱۸۸۷ - ۱۸۸۸ مخارج ضمیمه بکلی ازمیان رفته وتخصیصات بودجه ابتدائی‌نیز کاملا بمصرف نرسیده‌بود: اقتصاد درصرفه جوئی دربودجه مخارج که صورت قطعی حاصل نموده بود بالغ به ۱۵ ملیون فرانك بود.

مسئله غریب آنکه برای وزارت جنك وبحریه‌هیچ اعتبار اضافی تقاضا نشده بودوزیر مالیه دربیان خود با یك وقر و غروری این طور شرح میدهد.

نظام وبحریه وجوهاتیکه برای آنها تخصیص شده تماما بمصرف نرسانیده وهیچ احتیاجی هم باعتبار ضمیمه نداشته اند از تاریخ ۱۸۷۰ اولین مرتبه ایست که این دوائر دولتی موفق به‌حل‌این مسئله گردیده و اجتناب ازمخارج فوق العاده نموده اندکه پیش بینی های وزارتی رابرهم نزده واقتصاد بودجه را متزازل نمینماید:

(بیان راجع بمالیه مسیو گوشن وزیر مالیه ۲۶ مارس ۱۸۸۸)

درسنه ۱۸۸۸ - ۱۸۸۹ یك اعتبار ضمیمه ۱۰۵۰۰۰۰۰ فرانك داده شده‌ولی مخارج حقیقی در آخر حساب ۴۳۹۵۰۰۰۰ فرانك کمتر ازپیش بینی اولیه بوده واین وجه موجودی (باقیمانده مخارج) اعتبار ضمیمه را ازمیان برده وچنانکه ملاحظه میشود مبلغی هم اضافه بلا مصرف مانده است.

بیان وزیر مالیه ۱۵ آوریل ۱۸۸۹ درسنه ۸۸۹ - ۱۸۹۰

اضافه پرداخت مخارج علاوه برمأخذ پیش بینی شده متجاوز از ۲۹۰۶۰۰۰ فرانك بوده است .

بالاخره درسنه ۱۸۹۰ - ۱۸۹۱ يك اعتبار اضافی معادل مبلغ ۱۲۱۲۳۰۰۰ فرانك برای دوائر غیر نظامی پیشنهاد گردیده‌ولی اضافه حقیقی مخارج نسبت به پیش بینی های اولیه بیش از ۸۰۰۰۰۰ فرانك یعنی نیم درصد کلیه مخارج بوده است .

پس ما حق داشتیم بیان کنیم که در انگلستان اعتبارات اضافی تقریباً وجود خارجی ندارد ؛

دلایل این وضعیت مخصوص قبلا توضیح داده شده وسه جمله ذیل نیز آنرا خلاصه می نماید .

اولا پیش بینی های بودجه در انگلستان خیلی نزدیك بموقع افتتاح وابتدای سنه مالیه واقع گردیده وغالباً درجریان سنه مالیه نیز پیش بینی میشوداینمسئله خود سبب آن است که تخمینات بودجه تقریباً بطور قطعی است .

ثانیاً خزانه داری تمام تخمینات مخارج رابا يك اقتدار مهم و اولویتر مراجعه ومدافعه نموده واین نه فقط ازنقطه نظر اقتصاد بلکه برای آن است که اساس محکمی بتخمینات مزبور داده تا درموقع اجرای بودجه محتاج به تغییر وتبدیل نشود .

ثالثاً حق ابتکارپارلمانی بخودی خود درانگلستان هرنوع پیشنهادی که مضر به موازنه جمع وخرج بودجه باشد (خواه از حیث افزایش مخارج خواه ازحیث کسر عایدات) برای خود قدغن نموده است .

مزایای فلسفه يك چنین تشکیلات بودجه طبیعی است که سبب نتایج مستحسنه مذکوره گردیده ومعین است که این مسئله چه اندازه باعث تشویق درکار است .

فصل هیجدهم

(رد شدن بودجه)

☆ اول — رد بودجه از طرف پارلمان نتایج احتمالاتی آن : پرداخت تمام مخارج و وصول عایدات معوق میماند : اینمسئله یك شورش و انقلابی خواهد بود بعضی از ناطقین دوره تجدد در موضوع حق رد بودجه از طرف پارلمان ضدیت نموده‌اند معهذا این حق منطقاً و موافق حقوق مشروطیت با پارلمان است درهر صورت پارلمان آن حق را نباید بجز شکل تهدید آمیزی اعمال نماید قوه مجریه بموقع خود باید تسلیم و تفویض شود .

☆ دوم — تشبثات در رد بودجه در انگلستان هیچیك از تشبثات مذکوره از تاریخ ۱۶۸۸ ختم نگردیده بهمین ترتیب در آلمان نیز از سنه ۱۸۶۶ به بعد

☆ سوم — وقایع ۱۶ مه ۱۸۷۷ در فرانسه . سال ۱۸۷۸ خطر آنرا داشت که‌دولت بدون بودجه شود . دولت آخرین لحظه تسلیم گردید این ترتیبی است که همیشه بدولت تحمیل میشود . عقیده I B Say و اویت در امر بودجه پارلمان ها .

اول - رد بودجه از طرف پارلمان

ما تا کنون همچو تصور نموده ایم که قوه مقننه را بدون هیچ مخالفتی رأی میدهند بلی خوشبختانه این ترتیب عادی مسئله است ولی معهذا ممکن است که مجلسین مضایقه از چنین رائی نموده و بواسطه دسته بندی اجازه دریافت مالیات ها و پرداخت مخارج را بدولت بدهند رد نمودن بودجه! فهمیدن نتایج یك چنین احتمالی نهایت مشکل است چنانچه سال شروع شود بدون اینکه بودجه تصویب شده باشد آیا طلب کاران و سرمایه داران منافع طلب و سرمایه خود را نگرفته متقاعدین نیز حقوق خود را اخذ ننموده و مقاطعه کاران دولت بیهوده برای مطالبه

طلب خود بخزانه داری حاضر میشوند آیا مأمورین دولت خدمت بی مواجب نموده مدارس بایدبسته‌شده قشون‌محروم از حقوق مانده‌وبالاخره تمام تابعین دولت (یعنی امروزه قریبا تمام مردم) (ساکت مانده) و زندگانی متوقف شود ؟

از طرف دیگر مالیات ها لاوصول مانده و عدم دریافت عایدات نه فقط در آن مدت خزانه مملکت را فقیر و مفلوك مینماید بلکه اثرات آن با مور دیگر نیز سرایت نموده سر حدات دیگرمحافظت نشده‌بنادر و شهر ها و مخزن ها بلا مستحفظ مانده و بلا فاصله دیده میشودتجار وارد کنندگان مال التجاره های بزرك و صاحبان موادیکه مالیات‌بآنها تعلق میگیرد و غیره بدون دادن گمرك مملکت را پر از مال التجاره مختلفه نموده اند دزدی و قاچاق فوراًشروع و برای‌مدت زمانی‌عایدات مملکت را مختل مینماید .

هیچ اغراقی در بیان‌تصورات فوق نیست زیرابا دانستن متن‌قانون هر کس‌خواهد فهمید که مخارج ازرای بودجه هیچ عایدات‌ومخارجی ممکن نیست وجود داشته باشد اولا مخارج بموجب قانون مالیه فقط برای مدت یکسال رأی داده میشود‌ومخارج ازحدود یکسال هیچ‌قانونی بحواله کننده اجازه صدور و حواله و بپرداخت کننده اجازه پرداخت وجهی را نداده است .

نسبت بعایدات نیز تصورا بمسئله بیهوده است که قوانین اولیه بر قراری مالیات‌های‌دائمی است‌زیرااگر بر قراری مالیات ها درحقیقت دائمی است ولی اجازه دریافت مالیات ها اساسا سالیانه است و ما این مسئله را قبلا بیان نموده ایم .

اصول کار بدون شبهه یك مرتبه وبرای همیشگی برقرار میشود

ولی راه انداختن چرخ کار هرساله بایستی بموجب اجازه جدیدی بشود
بعلاوه تمام قوانین مالیه دریافت کنندگان مالیات های غیر مجاز را
محکوم بمجازات نموده وهیچ کس خود را بچنین خطری دچار نمینماید
(درفصل یازدهم این ماده شرح داده شده است) پس ازاول ماه ژانویه
چنانچه دربودجه رای داده نشده باشد تحصیلدار دریافت کننده مالیاتی
وتحویلدار پرداخت کننده مخارجی یافت نمیشود صندوق ها برای
واردات وصادرات عواید ومخارج مملکتی مسدود است همان مطالبیکه
در ۳۱ دسامبر قانونی بود دراول ژانویه برخلاف قانون میشود تعطیل
اجرای بودجه سبب یک شورش وانقلابی است چنانکه یکی از ناطقین
پارلمانی بیان مینماید .

« رد نمودن بودجه - میدانید آقایان ؟ یک شورش وانقلاباست»
(۱۰ دسامبر ۱۸۸۸)

درابتدای دوره تجدد درموقعیکه درجه حقوق مالیه پارلمان و
سلطنت مورد بحث بود اینمسئله مطرح گردید که آیا حقیقة مجلس
شورای ملی چنین حق بی حد وانقلاب آمیزی را دررد نمودن بودجه
دارا است .

اغلب ازناطقین درموضوع این حق مخالفت نموده ومعتقد بودند
که نمایندگان ملت قطعاً برای رأی دادن دربودجه دعوتشده وازانجام
این وظیفه نمیتوانند مضایقه نمایند.

مسیو De Bonald فریاد میزد : « یک مجلس سیاسی حق رد
نمودن بودجه را دارا نیست هماطورکه انسان حق تلف نمودن خود را
بدست خود ندارد .» (جلسه ۲۲ مارس ۱۸۱۶) یک نماینده دیگر می
گفت : « رد نمودن بودجه باعث اعدام شارل اول گردیدرد نمودن بودجه

بود که لوئی شانزدهم را به مقتل برد .

رد نمودن بودجه شارل دویم را مجبور بموافقت بالوی چهاردهم نمود وباین ترتیب شورش ۱۶۸۸ را برپاکرد . رد نمودن بودجه همیشه علامت انقلابات سیاسی وبدبختی های بزرگ بوده است مجلس شورای ملی حق ایجاد چنین انقلابات وبرهم زدن اوضاع را دارا نیست . »

(نطق ویکونت سن شامنن ۱۸۱۷)

بلی بدون شبهه رد نمودن بودجه چنین نتایج شومی را متضمن است درحقیقت این یک خودکشی وبرهم زدن تشکیلات مملکتی و مقدمه بعضی بدبختی های بزرگ عمومی است ! ولی هراندازه خطرناک باشند پارلمان چنین حقی را دارا است .

پارلمان قانوناً دارای حق مزبور بوده وهیچکس نمیتواند این قدرت را ازپارلمان بگیرد . درحالیکه حق رأی دادن درعایدات ومخارج مملکتی متعلق به نمایندگان مملکت است پس نمایندگان مزبور طبعاً و لزوماً دارای حق رای نمودن بودجه هم خواهند بود چگونه میتوان حق تصویب را داشت ولی نقطه مقابل تصویب یعنی رد مسئله را ذیحق نبود هریک از این دو حق لازم وملزوم یکدیگر ویکی بدون دیگری درحقیقت بی معنی وبلا مصرف است .

بعلاوه امروز که اصول حکومت ودرحقیقت سلطنت درامربودجه عموماً بنفع نمایندگان ملت مقرر رفته است محقق است که تصدیق یارد بودجه هم متعلق بهمان نمایندگان است

فقط مسئله دراینجا است که چنانچه رد نمودن بودجه بطوریکه فلسفة مذاقه گردید ازنقطه نظر قوانین اساسی ممالک پارلمانی یک امر بقاعده ایست ولی باید دانست که در عمل این موضوع تقریباً غیر قابل

اجرا است . نه فقط بتصور هم نمیتوان آورد که رد نمودن بودجه باعث چه انقلابات وهرج ومرج بزرگی میشود بلکه تجربه ایام گذشته همچنین مطلبی را تاکنون بما ارائه داده است : زیرا هیچ سنه مالیه بدون بودجه نمانده است ودرحقیقت همیشه بطور تهدید بوده است که پارلمان ها تا بامروزه ازحق خود استفاده نموده اند ما از روی تاریخ این مسئله را خواهیم دانست .

* تشبثات رد بودجه درانگلستان و آلمان

در انگلستان از موقع تجدید ترتیبات مالیه پس ازوقایع ۱۶۸۸ مجلس ملی هیچوقت بودجه را رد ننموده است .

معهذا چندین مرتبه مسئله ردنمودن بودجه سبب مذاکرات گردید و حتی مناقشات تهدید آمیز شده ولی همیشه مسئله را بموقع حل نموده و سنوات مالیه با اجازه دریافت عایدات وپرداخت مخارج لازم برای گردش چرخ امور مملکتی افتتاح وشروع شده است

درسنه ۱۷۸۱ توماس پیت Thomas pitt پیشنهادنمود که چند روز رأی درمخارج را بتعویق بیندازند تا اینکه از لرد نورت یك تعهدی درخصوص جنگ امریکا تحصیل شود ولی مجلسین نظر باینکه هیچ چنین پیشنهادی از ابتدای دوره انقلاب تاکنون نشده وامر بکلی وبی سابقه است با یك اکثریت بزرگی پیشنهاد مزبور را ردنمود .

درسنه ۱۷۸٤ درابتدای وزارت ویلیام پیت رفتارشاه ژرژسوم که شخصاً این وزیر بیست وچهار ساله را برخلاف نظر مجلسین نگاهداری نمود سبب بعضی اقدامات در رد بودجه گردید فرقه مخالف درتحت اداره Fox (ضد سیاست pit تا مرگ این دونفر) پنج یا شش مرتبه رأی

تأخیر تصویب اعتبارات لازم را ازمجلسین تحصیل نمود (پیت وفکس هر دو در اوایل سال ۱۸۰٦ فوت نمودند .)

شاه معهذا مضایقه از انفصال کابینه نمود و میگفت هیئت دولت محل اعتماد اوست رد بودجه که ازطرف مجلسین اصرار در آن میشد ممکن بود بالاخره به نتایج شخصی منجر بشود ولی فکس درمقابل آن اشکالات ازمیدان درنرفته وخطرات متوجه را درنظر همکاران بافصاحت وبلاغت طبیعی خود تغییر شکل میداد با وجود اینها شاه موفق بتحصیل رأی درتنمدتا کس برای پرداخت مخارج گردید .

پس از آن نیز منابع عایدات دائمی و وجوه ثابته در مدت سه ماه حوایج یومیه دولت را تهیه نموده تا اینکه پیت بواسطه لیاقت و نفوذ خود موفق به تحصیل اکثریت گردیده و اعتبارات تماماً در ۲۵ مارس ۱۷۸٤ تصویب گردید چون مجلس فوراً منحل گردید امتحانات جدید مقام و یلیام پیت را بیك طرز قطعی محکم نموده و تمام کارها مرتب گردید خلاصه اینکه هیچ اداره و شغلی معطل و معوق نماند .

ازآن ببعد مجلس ملی حتی بعنوان تهدید هم محتاج باستعمال این اسلحه نگردید ارسکین مای Ershine may میگوید :

« این اسلحه در مخزن مناقشات قوانین اساسی و مشروطیت زنك زده شد » .

مورخ مزبور نیز ثابت مینماید که از ابتدای قرن اخیر مخصوصاً در تمام مدت جنك‌های برضدفرانسه پارلمان دریك اتفاق و اتحاد کاملی با سلطنت بوده است .

ارسکین مای میگوید :

« مجلس ملی باکمال آزادی و دلخواه تمام مبالغی که وزراء

نسبت بامور اساسی مملکت لازم دانسته و تقاضا نموده‌اند تصویب نموده و ازطرف مجلس جیره یك نفر سرباز ازحقوق قشون کسر نشده و یکنفر ملاح از بحریه حذف نگردیده است ، باستثنای چند فقره لوایح بودجه سالیانه بدون کسری همیشه رأی داده شده است .

اختلافات مالیاتی اگر احداث شده نه از حیث مبلغ اعتبارات برای احتیاجات دولت بوده بلکه راجع به طرز و ترتیب بعضی از مالیاتها بوده است .

ازقبیل حذف Incon taxe مالیات برروی عایدی درسنه ۱۸۱۶ و رد نمودن لایحه مضاعف کردن عوارض برروی خانه‌ها در سنه ۱۸۵۲ درژوئن ۱۸۸۵ راجع به پیشنهاد اضافه عوارض بر روی آب جو وسایر مشروبات بوده که بایستی ۴۱۲۰۰۰۰۰ فرانك تهیه وجوه اضافی بشود که کابینه گلادستون منفصل گردید زیرا مجلس معتقد بود موقتاً این وجه ازمحل دیگری تدارك شود .

مناقشات بودجه درانگلستان با وجود اهمیتی که دارا است از مدت زمانی خیلی محدود وهمیشه بطور عاقلانه تسویه شده است :

ودرهر صورت موضوع رد بودجه درکار نبوده است .

اوضاع مالیه انگلستان که اصول پارلمانی مدتهااست دراین مملکت مجری ومعمول است قابل تقدیر وسرمشق است .

درآلمان نیز چنانچه وقایع ۱۸۶۲ و ۱۸۶۶ راکنار بگذاریم (که درآن موقع چنانکه در فصل دویم این کتاب بحث گردید دولت فاتح آلمان درمقابل حقوق قوه مقننه تسلیم گردید) دیگر نمونه ازرد نمودن بودجه درمیان نیست .

آیا مجلس پروس یا مجلس رایشتاخ آلمان حالیه بودجه ئیرا که

دولت (مغرور از فتوحات در اتحاد و یگانگی ممالك متحده آلمان) پیشنهاد نماید میتواند رد نمایند ؟ بعلاوه چنانکه قبلا مطالعه گردید مهم‌ترین مخارج بودجه آلمان یعنی مصارف جنك یك مرتبه برای مدت هفت سال تصویب میشود .

* ـ ۳ـ تشبثات و اقدامات دررد بودجه در فرانسه

چنانچه رد نمودن بودجه اخیراً در فرانسه در مواقع مهم پیش نمی‌آمد این مسئله در انظار مایك خیال موهوم وخالی ازحقیقی ممکن بود بنظر بیاید .

در آخر سنه ۱۸۷۷ موضوعی را که ما باکمال سکون و آرامی درآن مذاکره مینمائیم مورد تفاسیر عاجلانه شد در آنموقع از اتفاقات معروف ۱۶ مه تازه خارج شده و نسبت به آن وقایع است که هنوز هم فرق سیاسی به یکدیگر بدگوئی مینمایند اشخاصی که در ۱۶ مه حکومت را بدست گرفته بودند اگرچه انتخابات ماه اکتبریك اکثریت مخالفی را برای آنها تشکیل داده بود باز امور مملکت را اداره نموده و رئیس قوه مجریه می خواست بهر طوراست وزراء را در سرحد خدمات خود نگاه بدارد .

کار به همین ترتیبات ماه دسامبر رسیده بدون اینکه رفع مناقشات گردیده یا اینکه بودجه ۱۷۸۷ تصویب شده باشد رأی در بودجه را مجلس عالماً عامداً معوق گذارده بود .

تمام راپرتهای کمیسیون بودجه حاضر و بهیئت رئیسه تقدیم شده ولی مجلس ازگذاشتن جزء دستور خود مضایقه مینمود « مخبر

کمیسیون میگفت :

مادست از آخرین ملجاء خود برنخواهیم داشت زیرا این مسئله آخرین ضمانت ملل آزاد است . ما رأی در مالیات نمیدهیم مگربرای یك دولتی که حقیقة مشروطه باشد » (راپرت کمیسیون بودجه توسط مسیوژول فری ٤ دسامبر ۱۸۷۷)

کم کم تصورات موهومی میدان پیدا کرده حتی برای بحرانیکه نزدیك میگردید تهیه‌هائی دیدهٔ میشد .

عامه مردم و مجلسین باکمال اضطراب به ایامی که ۳۱ دسامبر ۱۸۷۷ باقی مانده بود روز شماری مینمودند خصومت فرق‌سیاسی‌سبب وحشت از حدوث اتفاقات ناگواری بود « ماطلای خودمان را نخواهیم داد وزیر بار هیچ تحمیلاتی نمیرویم مگر اینکه در مقابل میل وتمایل ۱٤ اکتبر سر تفویض پیش بیاورند (١٤ اکتبر تاریخ انتخابات اخیر بود » باید دانست در مملکت فرانسه ملت حکومت می‌نماید ر یا یك نفر فرمان روائی میکنند ! » (نطق مسیو گامتا جلسه نمایندگان ٤ دسامبر ۱۸۷۸) .

دولت در مقابل مخالفت اکثریت مجلس پس از آنکه بیهوده مراجعه و مداقه در مضامین قوانین نمود تابلکه وسیله قانونی برای‌خود تهیه و از اول ماه‌ژانویه بدون بودجه مصوبه‌مداومت درکارمالیه‌بنمایند و پس از اطلاع و یقین در اینکه از اول ژانویه بدون رأی قوهٔ مقننه هیچ تحصیلداری جرئت بأخذ مالیات ننموده و هیچ تحویلداری قادر به‌پرداخت مخارجی نیست تسلیم به‌تمایلات مجلس گردید

در پانزدهم دسامبر ۱۸۷۷ یك هیئت دولت جدیدی از مابین اکثریت مجلس تعیین گردیده و فورا در یك جلسه قوانین مالیات های

مستقیم رأی داده شده و بلا فاصله اقساط ماهیانه موقتی چند دوازدهم نیز تصویب گردیده تا اینکه مرتباً رأی در بودجه کلیه قانون مالیه سنه ۱۸۷۸ داده شود .

این مرتبه نیز رد بودجه عبارت از تهدیدی بود و مجلس بدون اینکه احتیاج به وقوع مسئله حاصل نماید مقاومت در نظر خود نموده و بالاخره در موقع مناسبی میل و اراده قوه مجریه رادر مقابل تمایلات خود تغییر داد .

خلاصه این که در حالت مراجعه باصل موضوع باید این مسئله را سؤال نمود که آیاقوه مقننه حق رد نمودن بودجه رادارا است ؟ محقق است که مجلس برای پیش بردن خیال خود درمقابل مقاومت های دولت بالاخره رجوع به آخرین وسیله خود مینماید .

آیا این مقاومت های دولت قانونی است ؟ آیا دولت نبایستی در مقابل تمایلات نمایندگان مملکت تفویض و تسلیم شود ؟ آیا دولت مسئول پیش آمدهای ناگواری که بواسطه تجاوزات غیر قانونی او حاصل میشود نخواهد بود ؟

ژان با پتیت سای با نظر دقیق خود این مسئله را مطالعه نموده اینطور مینویسد :

« مقننین مستقل که کاملا بوظائف مقدس خود مستحضر هستند ترس و اضطرابی از رد نمودن بودجه هائیکه بآنها پیشنهاد شده است نخواهند داشت ـ در صورتی که در مقابل افراط و تفریط ازضمانت لازمه مضایقه بشود ! فرضاً بعضی باین عقیده نبوده یا این اقدام را سبب هرج و مرج مملکت بدانند . . . . هیچ چیز از این مسئله اسباب تعجب نخواهد بود که اشخاصی که شریك درمسئله نیستند ـ چنین مقاومت

مفیدی را سبب خطر بدانند - این نوع اقتصادیات سیاسی قسمت هشتم معلم علم اقتصاد مزبور بالاخره چنین یادآوری مینماید که « اگر در دوره لوی چهاردهم یك هیئت نمایندگانی بوسیله رد نمودن بودجه میتوانست مانعی درجنگها و ظلم و ستمهاایجاد نماید مملکت فرانسه‌در پستی و فلاکت نیفتاده و بالاخره سبب‌خاتمه این‌سلطنت نگردیده وشاه هم تحقیر نمیشد ».

ما باز مراجعه بهمان مسائل حقوق بودجه که موضوع بحث‌اول کتاب بوده مینمائیم - چنانکه گفتیم حقوق بودجه بدون هیچ مخالفتی متعلق بنمایندگان ملت است سالها این‌مسئله تعقیب گردیده وامروزه قطعاً اینموضوع مسلم است - تمام‌فصول کتاب ماهم راجع به تهیه‌ورأی‌در بودجه بالاخره باین‌عقیده ونظر ختم شده است .

از نقطه نظر بسط ووسعت این حق تصدیق و تصویب عایدات و مخارج مملکتی مربوط به پارلمان و نه فقط پارلمان حق رأی دادن در آنرا داراست بلکه مالك یك حق بالاتری یعنی مضایقه ازرأی دادن‌نیز هست - این‌حق بالاخره برای آن‌است که قوه مجریه در مقابل‌تمایلات پارلمان تعویض و تسلیم شود .

قوه مجریه نمیتواند این اولویت پارلمان را نشناسد و نمیتواندبا آن مناقشه بنماید و بلکه بر دولت لازم است‌که همیشه سر تسلیم فرود آورده‌از مسئولیت و نتایج وخیمه این‌موضوع نیز احتراز نموده باشد - بعلاوه تا بامروز نیز درتمام ممالك پارلمانی بااین قانون اساسی متابعت وموافقت نموده‌اند :

پس ما میتوانیم از خیال تهدید آمیز رد نمودن بودجه در گذشته‌و باکمال فراغت خاطر مسئله اجرای بودجه را (که قسمت سوم کتاب ما آن موضوع را شامل‌است) مطرح نمائیم .

قسمت سوم

اجرای بودجه

فصل نوزدهم

دریافت عایدات - وصول مالیاتهای مستقیم

اول ـ اجرای بودجه عایدات مالیات‌های‌مستقیم : تقسیم‌اداراتی که یکی مأمور جزء جمع و دیگری مأمور دریافت مالیات است . اساس جزء جمع مالیاتهای مستقیم . دورهٔ تفتیش کنترلها ـ مالیات در موقع نقل و انتقال مالکیت ـ مالیات اصناف ـ برقراری و ترتیب‌جزء جمعها ـ نظارت ازطرف مفتشین و مدیرها .

دوم ـ دریافت‌مالیاتهای‌مستقیم ـ تحصیلداران‌مسئول میزان مبلغ جزء جمع هستند . اقدامات راجع بوصول مالیات از طرف تحصیل‌داران نسبت‌بمالیات دهندگان ـ طبع جزء جمعها تقسیم اعلانات‌راجع‌بمالیات درجات‌تعقیب : اخطار ـ اوامر وصول ـ تسویه‌جزء جمعها : محاکمات انجمنهای ولایتی در خصوص سهام مالیاتی‌که برخلاف قاعده تحمیل‌شده و سهام غیر قابل وصول ـ بقیه که نقداً پس از انقضای مدتی از طرف تحصیلداران پرداخته میشود ـ اوصاف مخصوصه راجع بتشکیل‌وترکیب مالیاتهای مستقیم .

قانون مالیه‌همین که رأی‌داده‌شدقوهٔ مجریه‌بودجه‌ئیرا که پیشنهاد نموده بود مجدداً برای‌اجرا دردست خودمیبیند ووظیفه اصلی قوهٔ‌مجریه همانا اجرای بودجه است .

مطالعه این قسمت مهم موضوع ما شامل دو قسمت طبیعی است

از عایدات مینمائیم .

دریافت عایدات عمومی بوسیله یك دسته مأمورینی است که سعی قدر مراتب هم تابع یکدیگر و مالیات را از دست مالیات دهنده دریافت نموده و بعد درجه بدرجه آنرا بخزانه مملکت میرسانند .

مطالعه حالیه ما این رشته اداره را از ابتدا شروع نموده و بانتها میرساند .

ما ابتدا مشاغل مأمورین جزء مالیات را که مستقیماً با مالیات دهندگان مربوط هستند تشریح مینمائیم (عملاهم اجرای بودجه از این اشخاص شروع میشود) پس از آن درجات مامورین مافوق یکدیگر که عواید مملکتی را مرکزیت داده و به خزانه میرسانند متوالیا مطالعه خواهیم نمود .

از خزانه مملکت است که بعد ها خواهیم دید بنام مخارج وجوهات خارج و جاری میشود .

میتوان مامورین متصدی دریافت مالیات های مختلفه را بدو نوع بزرگ تقسیم نمود که هر یک از این دو نوع دارای صفات مشخصه هستند .

۱ ـ مأمورین مالیاتهای مستقیم .
۲ ـ مأمورین مالیاتهای غیر مستقیم .

اولا مطالعه در احوال مأمورین مالیاتهای مستقیم بنمائیم که متصدی صورت بندی مالیات و دریافت وجوه وعوارض ذیل را مینمایند مالیاتهای اراضی ـ عوارض در و پنجره ـ مالیات سرانه . اثاثیه ـ مالیات اصناف ـ عوارض برروی معاون ـ املاك موقوفه ـ بیلیارد ـ کلوپ‌ها ـ اسبها ـ وسائط نقلیه وغیره .

☆ - اول - وضع جزء جمع مالیات‌های مستقیم

نسبت بمالیاتهای مستقیم دودسته مأمورین وجود دارند - وظایف یك قسمت از آنها اساس و مبنای جزء جمع است که میزان سهم مالیاتی اشخاص را معین نموده - و قسمت دوم سهام معینه توسط مأمورین اول را وصول مینمایند .

یك دسته اساس و مبنای مالیات را نجسس وحقوق خزانه را تعیین و تثبیت مینمایند - دسته دیگر مطالبه وجوهات را نموده و حقوق معینه و ثابترا دریافت میدارند .

مالیاتهای مستقیم فقط یکچنین رجز به کاملی را شامل هستند که از یکطرف مبنای جزء جمع و ازطرف دیگر وصول آنها بدست اشخاص مختلف میشود - تشکیل مالیاتهای غیر مستقیم ندره چنین ترتیب جدا بودن مأمورین را دارا است .

اغلب ازصاحبان عقاید و نظریات صحیح منافع و فوایداین ترتیب را شناخته‌اند - موافق نظر این اشخاص هر قدر تخصیص و تشخیص در وظائف و خدمات معلوم شود مسئولیت مأمورین واضح تر و عملی تر شده‌است .

تقسیم وظائف سبب تنظیم عملیات گردیده - کنترل را سهل نموده و با متابعت در آخر کار از ضررهای بزرگ مادی خزانه جلوگیری مینماید - ضمناً باید دانست که دو رشته بودن مأمورین خود اساس یک تشکیلات گران و پر مخارجی است - عیب ترتیب مذکورهم در همین نکته است .

بودجه مخارج که اجباراً حقوق دو دسته از مأمورین را باید منظور نماید بدون شبهه از حیث حسن اداره یك قسمت از مخارج و ضرر خود راجبران مینماید - ولی رویهمرفته باز تحمیلات بودجه زیادتر میشود .

آیا بهمین جهت متابعت مسئله اقتصاد و صرفه‌جوئی بوده است که بعنوان رفورم برای یکی نمودن ادارات جزء جمع و وصول مالیاتهای مستقیم پیشنهادهائی شده است ؟ مافعلا نظری براجعه این پیشنهادها نداریم خصوصاً چنین عقیده قدیمی است مقصود ما فقط بیان وظایف هر یك از این دو اداره است .

اولین اداره مالیاتهای مستقیم «اداره مامور تنظیم و برقراری جزء جمعهای چهار مالیات مستقیم وعوارض شبیه بآنها است» در تحت ریاست این اداره کنترلرهای مالیاتهای مستقیم که مستقیماً باعامه ارتباط دارند وظایف خود راانجام میدهند .

کنترلرها همینکه قانون اجازه داده و تصویب مالیات را نمود تکمیل جزء جمعها را برعهده میگیرند (درفصل هفتم دیده شده که از چند سال باینطرف قانون مالیاتهای مستقیم ازبودجه جدا وپنج یا شش ماه قبل درآن رأی داده میشود) وقبلا هم این مأمورین در دهات و اطراف رفته واطلاعات لازمه را برای انجام وظایف خود تهیه و تدارك می نمایند .

نظر بانجام این مقصود درظرف سال دو دوره مرتب را پیموده - یکی درماه مه ودیگر درماه اکتبر ودر هریك از این دوره‌ها دوره‌های متعلق بخود را طی مینمایند .

درگردش اولیه درماه مه بنام (تغییرات حاصله) نقل و انتقال

مالکیت که قبل ازرأی قانون مالیه است کنترلرها باتفاق تقسیم کنند .
گان محلی (تقسیم کنندگان مالیات تشکیل یك کمیسیونی مرکب از
شهردار وپنج نفر ازمالیات دهندگان اهل محل میدهند) اطلاعات
لازمه راکه درموقع نوشتن جزء جمع لازم میشود تهیه مینمایند این
اطلاعات تغییراتی است که در اساس کار حادث شده از قبیل املاك
جدید الاحداث و ابنیه جدیده - املاك و ابنیه مخروبه -
تغییرات در مالکین نسبت بخرید و فروش تقسیمات در ارث و غیره
و غیره .

قبل از موقع هم از طرف مأمورین ثبت اسناد و همچنین بموجب
یادداشت های تحصیلداران اطلاعات لازمه به کنترلرها رسیده در این
وقت بکمك تقسیم کنندگان محلی نواقص اطلاعات خود را تکمیل
مینمایند .

گردش دریم - در ماه اکتبر بنام اصناف چون مخصوصا بیشتر
متعلق باین نوع مالیات است واقع میگردد . بلافاصله قبل ازتکمیل جزء
جمع کنترلرها مطابق معلومات جدیده مبنای مالیاتهای مختلفه تجارو
صنعت گران را مراجعه نموده تأسیسات جدیده و تغییراتیکه درتأسیسات
قدیم حاصل شده است تجسس کرده قسمت‌های محلی را صحیحاً تعیین

---

(۱) مقصوداز ترجمه این کتاب اطلاع از اصول علم مالیه وشناختن
اوضاع واحوال وترقیات مالیه خارجه است والا نسبت به مملکت خود
ایران محقق است که درموقع اعمال تنظیمات جدیده بایستی بادر نظر
گرفتن تشکیلات خارجه اجرای هر تشکیلاتی رادرجزئیات موافق آداب
اخلاق وعادات مملکتی داده نسبت بوصول هم معین است مراعات لازمه
باید بشود .

صنوف و مشاغل را طبقه‌بندی مینمایند در همان موقع نیز کارهای نقل و انتقالات مالکیت دوره و گردش قبل را تکمیل نموده و مجدداً اساس و مبنای عوارض باین نوع مالیاتها را ممیزی مینمایند .

بعلاوه این دوحرکت و گردش سالیانه کنترلرها درهر موقع که برای تحقیقات و اطلاعاتی از طرف اداره مالیه بوجود آنها محتاج باشد حاضر میشوند در تمام این خط حرکت‌ها یا در ایامی که در محل‌های خود متوقف هستند کنترلرها حاضر برای استماع بیانات و توضیحات مالیات‌دهندگان بوده و حتی در موقع احتیاج اطلاعات لازم نسبت بسهام مالیاتی آنها داده ضمناً از این تحقیقات نیز خودکنترلرها استفاده‌نموده وجزئیات جزء جمع خودرا تکمیل مینمایند .

کلیه تمام امور مربوط بتکمیل جزء جمعها یعنی تنظیم و نوشتن یك یا چندین جزوه‌ایست که بطور بلوك به بلوك شامل اسامی مالیات دهندگان بترتیب حروف تهجی و مبلغ مالیاتی که هریك از آنها باید بپردازند میشود .

مفتشین مالیاتهای مستقیم (Inspecteur)درسر محل‌عملیات کنترلرها را بطور امتحان تحقیق نموده و صحت آنرا مطمئن گردیده خدمات کم یابیش آنها را تصدیق‌ رشخصاً این‌امور را بایك اهمیت‌فوق‌العاده مداقه مینمایند .

پس ازآن مدیرها (Directeur) که در مرکز حوزه‌هستند کلیه مطالب و مشاغل حوزه خود را اداره نموده و مرکزیت میدهند - دستور عمل های لازمه بتمام مأمورین فرستاده ترتیب حرکت کنترلرها و مفتشین را داده و در حدود صلاحیت و وظایف خود مسائل و وقایع اتفاقیه حوزه خود را تسویه نموده و فقط آنها با اداره مرکزی مکاتبه

می نمایند.

بعلاوه مدیرها مأمورهستند که جزء جمعهائی که ازطرف کنترلرها و تقسیم کنندگان محلی موافق ترتیب فوق تنظیم شده است سواد بردارند. تنظیم و ترتیب جزء مالیات‌های مستقیم چنان که بیان گردید دراینجا خاتمه مییابد.

* - ۲ - دریافت مالیاتهای مستقیم

یك اداره دیگری در آنوقت مداخله در دریافت مالیات مینماید. آن کسی که با مالیات دهندگان ارتباط مستقیم دارد بنام تحصیلدار مالیاتهای مستقیم نامیده میشود.

تحصیلدار مربوط و جزء یك سلسله مراتب اداری است که وزیر مالیه بتوسط اداره کل محاسبات عمومی و ادارات نقل وانتقالات وجوه عمومی وقروض پرسنل اداره عمومی پرداخت رئیس مستقیم تحصیلداران می باشند.

عده تحصیلداران در فرانسه تخمیناً ۵۲۸۵ نفر باستثنای شهرها است وچون عدد بلوکها ۲۹۳۱ است تقریباً هر بلوك دارای دو تحصیلدار است باید مالیات و نفوس بلوك فرانسه را در نظر گرفته و فوراً بخیال نیفتاد که در ایران هم هر بلوك باید دارای دو تحصیلدار باشد.

همین که جزء جمعها از طرف ادارهٔ مالیات مستقیم که موافق ترتیب مذکوره تهیه شده است تسلیم گردید دائر دریافت عایدات شروع بعمل می نماید. کنترلرها مستقیماً جزء جمعها را دست بدست به همکاران خود نمیدهند زیرا معین است کارها باین سادگی در ادارات نمیگذرد بعلاوه ترتیبات اداره و سلسله مراتب کاملا ملحوظ میشود. به

محض این که جزء جمع ها از طرف حکومت قابل اجرا دانسته شد مدیران مالیات های مستقیم جزء جمع‌های مزبوره را بمأمورین خزانه ارجاع میدهمایند.

مأمورین خزانه در کتاب خود میزان منابع مندرجه در صورت مزبوره‌را ثبت‌نموده و برای تحویلداران‌مخصوص آن قسمت راجع بحوزه آنها را ارسال می‌دارند تحویل داران نیز بنوبت خود میزان جمع حوزه خود را در کتاب ثبت نموده و پس از آن ارقام مربوطه بهر تحصیل داری را در حساب او بعنوان طلب می نویسد.

پس از ثبت کتاب بزرك در نزد مأمورین خزانه و در روزنامه تحویلداران آنوقت تحصیلداران مسئول میزان جزء جمعی که بآنها داده شده است خواهندبود و همان طور که پول دست بدست بخزانه وارد میشود همانطور هم از مافوق بزیر دست جزء جمع ارسال و تقسیم میشود.

باید دانست چگونه تحصیلداران مسؤلیت بزرگی که بآنها وارد است‌ازعهده برآمده وچگونه‌مالیات دهندگان‌را برطبق‌جزء جمع وادار بپرداخت سهمی مالیات خودشان مینمایند؟

اولین‌تکلیف‌تحصیلداران طبع‌جزء جمع‌هاست که بتوسط‌بخشدار هرناحیه انجام میشود (۱)

---

(۱) چون تقسیمات ایالتی وولایتی و بلوکی در فرانسه بطوری است‌که نمیتوان‌اسامی فارسی‌عیناً برای آنها نوشت‌باین مناسبت‌اسامی فرانسه هم نوشته میشود بعلاوه مأمورین محلی هم‌که در فرانسه‌موجود ست فعلادرتشکیلات‌داخله‌ایران‌یافت‌نمیشودازقبیل Mair de commine

تحصیلداران باین وسیله در حقیقت متحدالمآلی بتمام مالیات دهندگان نوشته و این طبع جزء جمع سبب آن می شود که هر یک از مالیات دهندگان از سهم مالیاتی خود اطلاع حاصل نموده و این موقع ابتدای مدت مهلت سه ماهی است که برای مطالبه مالیات معین شده است .

پس از متحدالمال عمومی یعنی جمع جزء یك اعلام نامه خصوصی هم بهریک مالیات دهندگان فرستاده میشود .

باین معنی در همان موقعی که کتابچه های جزء جمع برای تحصیلداران فرستاده میشود در همان موقع نیز یک دسته اوراق اعلام نامه های شخصی بتحصیلداران رسیده و این اعلام نامه ها نسبت بهر مالیات دهنده سواد ماده مربوط بمالیات شخصی او را با ذکر روز و ساعتی که مالیات باید وصول شود معین مینماید تحصیلدار مکلف است این اوراقی که از طرف اداره مالیات مستقیم تهیه شده بمنازل مالیات دهندگان تقسیم نماید . همینکه مقدمات مزبوره بعمل آمد و بمالیات دهندگان قانوناً اطلاع داده شد دریافت مالیات شروع می‌شود .

نظر بانجام این مقصود (دریافت مالیات) تحصیلدار بایستی در روز و ساعت معین مندرجه در اعلام نامه در محل حوزه خود حاضر شود . تحصیلدار مزبور در محل شهرداری با داشتن جزء جمع و کتاب ثبت و قبوض سوش دار انتظار مالیات دهندگان را دارد که کلیه بدهی یا یك قسمت از بدهی خود را کارسازی دارند . موافق این ترتیب همحومفهوم

و اگر فرضا برای تسمیه باین شغل در ایران بتوان اسمی پیدا نمود در تشکیلات مافوق آن از قبیل Arrandinenand یا تشکیلات جزء از قبیل Canteur وغیره دچار اشکالات میشود) .

می‌شود که مالیاتهای مستقیم هم بطور مطالبه وصول شده و هم مالیات دهندگان خودمالیات رامیپردازند .

باصطلاح فرانسوی(Querable Aportable)اولا بطور مطالبه وصول میشود زیرا که تحصیلدار بخود زحمت داده وبرای تعقیب مالیات بمرکز حوزه حاضر میشود .

ثانیاً مالیات دهنده خود میپردازد زیرا که مودی شخصاً مالیات خود را بآن محل آورده تسلیم مینماید ـ معهذا تمام مالیات دهندگان صحیحاً در سر موعد حاضر نشده و سهم خودرا بموقع بصندوق کار سازی‌نمی‌نمایند ـ در این‌صورت لازم است ازطرف تحصیلدار تعقیب شده و آنها را مجبور باداى بدهی خود بنماید ـ این مطالبه و تعقیب مالیات عبارت از عملیات ذیل و موافق درجات معینه است :

اخطار مجانی : ورقه اعلام نامه‌ایست که درآن ورقه صورت‌بقایای مالیاتی بدهی مالیات دهنده را معلوم مینماید .

اخطار با مخارج : ورقه اعلام نامه بترتیب فوق یك جریمه مختصر نقدی‌هم اضافه و برعهده مالیات دهنده داده میشود .

امر (باحکم) : تعقیبی است که عملا برطبق قوانین عدلیه مطالبه وجه میشود .

توقیف : که بر حسب حکم در ظرف سه روز چنان که مالیات دهنده بدهی خود را نپرداخته باشد معادل آن از دارائی او توقیف می‌نمایند .

بالاخره فروش اثاثیه یا هرچیزیکه قیمت آن بدهی مالیات‌دهنده‌و مخارج مطالبه و تعقیب راتکافو نماید .

کلیه ترتیبات مذکوره فوق که عملا وقوع یافته بعنوان تهدید

است و مخصوصاً در فرانسه میل حقیقی مالیات دهندگان سبب آن است که در مواقع معینه تقریباً تمام مالیاتها تحویل صندوق تحصیلداران میشود در آخر سال تمام مالیات‌های مذکوره درجزء جمع وصول شده در صورتی که مخارج تعقیب تقریباً دو در هزار بیشتر نیست .

ولی چنانچه وصول مالیات کلیة رضایت بخش است قصور مالیات دهندگان نیز قابل ملاحظه است .

چنان که بیان گردید تحصیلداران مسؤل وصول تمام مالیات ابوابجمعی خود هستند و ضمانت پولی هم در این موضوع وجود دارد و هر واقعه رخ بدهد جمع مبلغ مرقوم در جزء جمع تا آخرین سانتیم بایستی بصندوق پرداخت و حساب مفاصا شود - این اصولی است که در وصول مالیاتهای مستقیم حکمفرما و فقط باید دانست چگونه پرداخت کلیه مالیات بدون کسر واقع گردیده و عمل مفاصا میشود .

تحصیلداران در همان موقعی که جزء جمعها بآنها تفویض میشود شروع به تجسس این مسئله مینمایند - که اشتباهاتی درجزء جمع نبوده یا مالیاتی دو مرتبه و در دوجا در جزء جمع ذکر نشده یا مبلغ مالیات بطور صحیح معین نگردیده یا جمع غلط زده شده یا فراموش یا گزاف گوئی بمیان نیامده باشد - تحصیلداران صورتی ازسهام مالیاتی که باشتباه و غلط جمع شده تهیه نموده وصورت مزبوره را بنظر انجمن های ولایتی واگذار مینمایند . چنانچه سهم مالیاتی بغلط و در اشتباه جزء جمع ذکر شده باشد هیئت مشاوره درآنموضوع عقیده خودرا بیان نموده و بروفق حکم هیئت مشاوره حکومت امری صادر نموده و مبلغ مزبور را ازمیزان جزء جمع کسر مینماید .

پس ازآن نیز در دو ماه اول سال دویم دوره عمل یعنی بعد از

.وازده ماه شروع بوصول مالیات تحصیلداران میتوانند یك پیشنهاد جدید دیگری راجع بمالیات های لاوصولی بهیئت مشاوره حکومتی به مایند ـ این مالیات های لا وصولی راجع بمالیات دهندگان فقیر و مفلوك و ورشکست یا اشخاصی است که مسافرت نموده یا فوت کرده و این مناسبت سهم مالیاتی آنها بعهده تعویق افتاده است مـأمور مالیه برای اثبات مدعای خود اسناد مختلفه که دلیل بررفتار و تعقیبات لازمه ز طرف آن مأمور در این موارد است یا نوشتجاتیکه غیبت یا فوت طرف را ثابت نماید به یادداشت وپیشنهاد خود ضمیمه مینماید ـ هیئت مشاوره حکومتی مراجعه به اسناد مزبوره نموده و در صورت صحت رای خودرا بر طبق تقاضای تحصیلدار داده و از طرف حکومت اوامر لازم در کسر نمودن این بقایای لاوصولی از جمع تحصیلدار صادر می شود •

همینکه این دو نوع احکام صادر ومیزان جزء جمع ابوابجمعی تحصیلداران کسر گردید چنانچه باز بقایائی وجود داشته باشد که هنوز مالیات دهندگان نپرداخته باشند تحصیلدار ناچار است که مبلغ باقی مانده را از دارائی شخصی خود کارسازی دارد .

نظر بانجام مراتب فوق پس از انقضای سال سیم از ابتدای دوره عمل تحصیلداران بخودی خـود از وجوه و دارائی شخصی خ ود سهم مالیاتی که هنوز پرداخت نشده بصندوق خود پرداخته و یك قبض رسید ته سوش دار بخود میدهند ـ در تاریخ ۳۰ وامبر سال دویم دوره عمل تحصیلداران مخصوص نسبت بحوزه ابوابجمعی خودقبلا از دارائی خود وجوه عقب افتاده را بصندوقهای خود پرداخته اند و در حقیقت تحصیل داران ۱۳ ماه بعد مساعده نیرا که تحویلداران مخصوص راجع بـه

بقایای مالیاتی پرداخته اند هرچه آن موقع نیز لاوصول مانده باشد از جیب خود کارسازی میدارند .

از تاریخ سال سیم تحصیلداران بعنوان طلبکاران شخصی مالیات دهندگان را نسبت به بقایای مالیاتی تعقیب و دنبال مینمایند ولی چون در این موضوع قایم مقام خزانه داری و دارای اقتدارات نیز هستند تحصیلداران میتوانند از تمام ترتیبات مخصوصه مذکوره سابق راجع بمطالبه و تعقیب مالیات رسما استفاده نموده و بمنافع خود همان مراتب را در مقابل مودیان مالیات اعمال نمایند .

پس بر حسب بیان فوق ۲۳ ماه بعد از ابتدای هر دوره عمل از دست تحویلداران مخصوص و سه سال بعد از همان تاریخ (یعنی ابتدای دوره عمل)از دست تحصیلداران میزان مالیات تماماً مطابق جزء جمع تحویل صندوق های خزانه میگردد محقق است این ترتیب نسبت باطمینان خزانه خیلی مفید واقع میشود و از آنطرف هم باید دانست که اجرای این ترتیب مابین دولت و مامورین خود بمناسبت تعجیل و موافقتی که مالیات دهندگان در پرداخت بدهی خود مینمایند بسیار سهل شده است •

چنانچه این سهولت از طرف عامه در وصول مالیات مرعی نمی گردید معین است تحویلداران و تحصیلداران خود را بخطر چنین مسئولیت شخصی بزرگی نمی انداختند •

بعلاوه ما بعدها نسبت بمالیات های غیر مستقیم که تشکیل آن بکلی متفاوت است خواهیم دید که حالیه در آخر سال بقایای آن غیر قابل ذکر میباشد ـ پس ترتیبی که نسبت بمالیات های مستقیم معمول و مجراست اساسا با قید احتیاط قابل رضایت و تصدیق است .

بطور قطعی و خلاصه اجرای بودجه نسبت بمالیاتهای مستقیم
بارت از دو حالت اساسی است :

ابتدا از مرتبه اعلی بدرجات پائین مطابق سلسله مراتب ترتیب
ر قراری و نوشتن جزء جمع بیك اداره ئیکه کاملا مشخص وجدا از
داره دریافت عایدات است واگذار شده و پس از آن خزانه بواسطه
ضمانتی که از مامورین نسبت بمبلغ کل جزء جمع دارا است خود را
از هر نوع زحمتی خلاص مینماید

فصل بیستم

دریافت مالیاتهای غیر مستقیم

* اول — اداره مالیاتهای غیرمستقیم . حقوق و عوارض نقدی تحویلداران ثابت تسلیم اخطاریه دریافت اظهار نامه‌ها تحویلداران حقوق ورودیه و عوارض دروازه شهر ها — فروش توتون و باروت بفروشندگان جزء توسط انبار دار ها .

* دویم — حقوق ثابته تحویلداران که پیاده یا سواره در دهات حرکت مینمایند دفتر مرتب «از روی ترتیب اسامی یا عوارض ده» اوراق احصائیه — تحقیقات مختلفه . دوره های یومیه . عمل ممیزی‌ها — در مراکز بزرگ مملکت تجربه دوائر برقرار شده است — کنترلرها یا روسای شعبه تثبیت حقوق وعوارض را نموده و تحویلداران دریافت وجوه را مینمایند .

☆ سوم — مشاغل خارجی مفتشین مدیرهای ایالتی و ولایتی — اوصاف و حالت عمومی اداره مالیاتهای غیر مستقیم .

سه اداره مامور تثبیت و دریافت مالیاتهای غیر مستقیم هستند موافق ترتیب اهمیت پولی اول اداره مالیاتهای غیر مستقیم دویم ثبت اسناد و تمبر و سیم اداره گمرکات است

بر حسب ترتیب هر یك از این سه ادارات را یکی بعد دیگری مورد بحث خود قرار داده است و مطالعه نموده و چنانکه قبلا هم این طرز رامعمول داشتیم ابتدا شروع از مامورین درجه پائین تر مینمائیم که مستقیما باعامه طرف ارتباط و معامله هستند .

اول ـ اداره مالیاتهای غیر مستقیم

حقوق یا عوارض نقدی

اداره مالیـاتهای غیر مستقیم، که مأمور دریافت عوارض داخلی بر روی اشیاء مختلفه مال‌التجاره ها و بعضی مشاغل از قبیل مشروبات قند ـ نمك ـ شمع ـ سر که ـ مواد طلا و نقره ـ ورق بازی کالائی که که از دریا یا خشکی مهر شده اند ـ اجازه نامه ها و غیره و فروش بعضی محصولات انحصاری دولت از قبیل توتون و باروت هستند، عواید آن اضافه بر یك ملیارد فرانك میشود.

این یك میلیارد مالیات مرکب از دو مالیات نوع عایدات است، حقوق نقدی و حقوق مشخصه ثابته.

برای هر یك از این دو نوع یك تشکیلات مخصوصی از حیث اجزاء مرتب شده است.

حقوق و عوارض نقدی که اسم آن خود بیان مسئله را مینماید از طرف مالیات دهندگان نقدا پرداخت میشود. موافق متحد المآل های اداره، حقوق مزبور نقدا پرداخته شده و حتی در همان موقعی پرداخته میشود که مالیات دهنده اظهارات و بیانات مندرجه در قانون را مینماید،

نسبت بحقوقاتی که باید نقدا پرداخت شود نه‌فقط مالیات دهنده گان خود بخود و ناچاراً حاضر میشوند (زیرا که آنها البته مایل بحضور هم نیستند) بلکه در همان موقع حضور ومطالبه جواز ودادن اظهار نامه بدهی خودرا میپردازند.

نسبت بحقوق مشخصه ثابته مطلب اینطور نیست. مالیات دهنده تحمل تحقیقات مامورین را نموده یادداشت یا اعلام نامه میزان وجهی

که باید پرداخت نماید باو رسیده و پس از آن در موقع و محل لازم وجه مطالبه شده را پرداخت مینماید در حالت اولی حق ابتدائی و ابتکار متعلق به لیات دهندگان بوده مامور مالیه بر حسب ظاهر یك وظیفه‌ساکت و عدم مطالبه‌را داراست‌در‌حالت دویم مالیات دهنده‌ساکت و مدافع بوده و مأمورین‌بدهی اورا معلوم و ثابت نموده و مالیات‌دهنده انتظار اعلام نامه مامورین را در تعیین بدهی خود دارد • قبلامیتوان این موضوع را تشخیص داد که بچه مناسبت دریافت هریك از این دو نوع عایدات در تحت مراقبت یك رشته مامورین جدا گانه قرار داده شده است •

مهم‌ترین حقوقات نقدی بوسیله اخطاریه‌ووصول‌اظهار نامه‌هائی که اشخاصی که‌بتجارت شروع‌ویاآنرا‌ترك‌نموده‌یا تغییر میدهندتوسط یکدسته از مأمورینی که تحویلداران ثابت نامیده میشوند دریافت میگردد •

اداره مالیات غیر مستقیم دارای ۱۵ الی ۱۶ هزار تحویلدار ثابت است .

که در تمام خاك فرانسه قسمت شده و هرنقطه که ثروت‌و کثرت مواد مالیات بده بیشتر احتیاج داشته باشد عده مامورین در آن نقاط زیادتر است . این تحویلداران سالیانه تخمینا ۲۰۰ میلیون فرانك عوارض‌نقدی بصندوق مملکت عاید میدارند .

بعلاوه منابع عایدات فوق عوارض‌نقدی مرکب‌از حقوق ورودیه و وجوهی استکه فقط در شهرهائی که بیش ازچهار هزار جمعیت دارند دریافت میشود وصول عوارض‌دولتی در اینجا نیز نقدا در موقع ورود اشیاء اخذ میگردد (بجز مواقعی که اشیاء انبار میشوند) این

عواید در دروازه‌شهرهایا دردوائر مرکزی خواه بتوسط تحویلداران مخصوص و خواه بتوسط مامورین نوافل دریافت میشود (قسم اخیر در صورتی است که اداره مالیات مستقیم این خدمترا بـه اداره بلدیه واگذار نموده باشد)

از منابع این قسمت هم سالیانه تخمینا ۱۳۳ ملیون عایدات به صندوق وارد میگردد

عوارض دیگری هم که در درجه دویم‌اهمیت واقع میشوندجزء حقوق نقدی محسوب میشود ازآنجمله حقوق ضمانتی که در شهرهای بزرگ دارای تشکیلات مخصوصی‌است‌وبعضی عوارض دیگر ازاوراق بازی وشمع وغیره که جزئیات آن ما را از مطلب دورخواهد نمود.

بالاخره عواید فروش توتون و باروت نیز جزء وجوهی است که نقدا دریافت میشود .

یك اداره مخصوصی که جزء وزارتمالیه است مامور تهیه توتون است این اداره بنام کارخانه‌دولتی نامیده میشود زیرا که سابقادرموقعی که توتون را میساخت باروت نیز تهیه نموده و کبریت هم درآن محل ساخته میشد ازسنه ۱۸۷۳ باروتهای شکاری وباروت برای معادن یا باروت هائیکه برای خود دولت لازم است دروزارت جنك تهیه می‌شود راجع به کبریت هم امتیاز و انحصار آن تاسنه ۱۸۹۰ بیك کمپانی مخصوصی‌واگذار شده ۰امروزه مستقیما بتوسط خوددولت اداره‌میشود

توتون وباروت در هر نقطه که‌ساخته و تهیه شود بتوسط اداره مالیاتهای غیرمستقیم فروش رفته‌واین اداره دوقسم مامورین برای‌فروش آنها تعیین نموده است :

انبار دارها وفروشندگان جزء

راجع به توتون : انباردار هائیکه در مراکز حوزه های ولایتی هستند محصول مزبور را(توتون)ازکارخانجات دولتی اخذ وانبارنموده و بفروشندگان جزء حوزه های خود تدریجا میفروشند قیمت توتون ازطرف فروشندگان جزء بانباردار ها نقدا پرداخت میشود این قیمت مطابق یك تعرفه ئیکه جزئی کمتراز قیمت معمولی است که به عامه فروخته میشود معلوم ومعین است فرق ما بین این دو قیمت (فروش انبار دار ها به فروشندگان جزء و فروش این اشخاص به عامه) تخفیفی است که بفروشندگان جزء داده شده باین معنی فایده ونفع آنها است .

مثلا نسبت به پست ترین توتون ها انبار دار ها ازقرار هر کیلو گرام ۵۰ر۱۱ فرانك بفروشندگان جزء فروخته واین اشخاص ازقرار ۵۰ر۱۲ فرانك (مطابق تعرفه چاپی برروی پاکت ها) بعامه میفروشند پس فایده آنها یك فرانك در کیلوگرم بوده یعنی در حقیقت از روی میزان ۶۹ر۸ درصد است که از انواع دیگر توتون نیز بفروشندگان جزء تخفیف داده شده و نتیجه آن است که ازفروش کلیه ۳۷۳ میلیون فرانك توتون فروشندگان جزء سی میلیون فرانك تخمینا مابین خود قسمت مینمایند

چنانچه فروش توتون بطور مزایده میبود واز طرف دولت صدی چند نفع فروشندگان جزء معین نمیگردید و بطور آزاد هر کس از دولت خریداری مینمود در حالیکه این ترتیب برای فروش مال التجاره های زیاد تر ازهزار فرانك بسیار هم سهل است خزانه مملکت از این موضوع منافع بیشتری تحصیل نموده وفایده آنهم ازحیث پول و هم از حیث حسن اداره برترتیب حالیه ترجیح داشت مدت زمانی است که این پیشنهاد شده ولی باوجود تغییراتیکه درسیاست ما حاصل شده است باز گمان نداریم که بزودی این رفورم مورد بحث و بموقع اجرا گذارده

شود . (مقصود از پیشنهاد مزبور این بوده است که مردم آزاد بوده و از میزان نفعیکه دولت معین کرده چون رقابت در کار میآید هر کس برای صرفه خود ارزانتر قبول میکند).

در خصوص باروت برای معادن وشکار که فروش آنها خیلی کمتر از توتون است (۱۰ تا ۱۴ میلیون عایدی خرج درنرفته) بوسیله همان انباردار ها که فعلا شرح آنرا دادیم ازوزارت جنك (چلیك ها) بسته های بزرك و جعبه های سر بسته و بقیمت نقد بفروشندگان جزء می فروشند .

نسبت بکبریت مطابق تشکیلات جدیده ازموقعیکه مجدداً انحصار آن دردست خود دولت قرار گرفته ازکارخانه مستقیما بتجار بطور کلی فروخته میشود .

حقوق باعوارض نقدی (یعنی آنهائیکه نقدا درموقع عمل بماموربن دولت تحویل میشود) دراداره مالیاتهای غیر مستقیم یك رشته عایدات بسیار مهمی است زیرا مبلغ آن از ۷۰۰ میلیون تجاوز وترتیب اداره آن بسیار سهل است تحویلداران مختلفه و انبار دارها در دوائر خود منتظر مالیات دهندگان هستند که درعوض پول نقد که دریافت میدارند (اجازه نامه وتمبروغیره) یامحصول تقاضا شده را (توتون وغیره) تسلیم نمایند هیچ مالیاتی ازاین ساده ترنیست وچنانچه درعقب سرماموریني که راحت دردوایر خودنشسته ماموربن دیگری باقوانین سخت جزائی وجود نداشت که بامیل یابی میل مالیات دهندگان را مجبور بحضور در دوایر مالیه نموده تاخودشان تقاضای ترتیبات وتشریفات اداره را بنمایند میتوانستیم تصور نمائیم که این عایدات یك مالیات ازروی میلی است که خودبخود درصندوق تحویل میشود .

۲ - حقوق مشخصه وثابته

تعیین عوارض درحقیقت ما را بطرف یك طبقه مامورین جدید دیگری سوق میدهد این طبقه مامورینی هستند که درعقب مالیات دهنده بملك شخصی اورفته داخل خانه اوشده مالیات رادر زیر زمین وسرداب هاومغازه‌های مالیات دهنده جستجو کرده مالیات دهنده رادرسر راههای بزرگ یادردروازه های شهرها گیر آورده وبعبارت اخری هر نقطه که وجود آنها برای حفظ منافع مالیاتی لازم باشد حاضر میشوند این مامورین در دهات بنام تحویلداران سیار ودر مراکز مهم بنام (کنترلر) یارئیس شعبه نامیده میشوند .

عده حوزه های مالیاتی تحویلدار سیار تقریبا دوهزار وچون هر یك از تحویلداران دارای یکنفر منشی یا ثبات هم هستند عده مامورین به ۴۰۰۰ نفر بالغ است بعضی از این تحویلداران پیاده وبعضی دیگر سواره هستند . طبعا حوزه های تحویلداران پیاده کوچکتر ازحوزه‌های مالیاتی تحویلداران سواره است این دو مامور تحویلدار وثبات او که درحوزه های خود گردش مینمایند حقوق دولت را تثبیت نموده وپس از آن دریافت مینمایند پس برقراری جزء جمع مالیاتی ووصول آن هر دو مطلب دردست خود آنها است .

ازنقطه نظر تثبیت حقوق وظیفه اول آنها عبارت از یك نظارت عمومی است که در راههای عمومی کوچه ها میدانها شاهراهها و غیره در موقع حمل اشیاء مالیات بده بعمل می آورند تفتیش ونظارت این مسئله برای آنستکه اشیاء مزبور اجازه نامه ها واوراق بیان نامها را مطابق نظامنامه های مقرره دارا باشند این مواظبت مالیات دهندگان رامجبور مینماید (چنانکه قبلا بیان گردید) که قبل از وقت اوراق و اجازه

نامه های لازمه را تهیه نموده باشند درصورت کشف یك خلاف قانون وقاچاق تحویلداران بموجب قانون دارای صلاحیت آن هستند که صورت مجلس برضد قاچاق کنندگان تنظیم نموده (صورت مجلس مزبور از طرف محاکمات قبول میشود تاوقتیکه خلاف آن ثابت شود) واشیاء را ضبط وموافق قانون عوارض متعلقه بآنرا وصول نمایند . گردش های تحصیلداران در روز وشب وساعات و ایام مختلفه درحوزه های متعلق بهریك و مخصوصا در نقاط مظنون واقع میگردد مبنی واساس مسئله بستهٔ بفعالیت مامورین و کثرت عوایدمربوط باعمال آنها است اداره نیز باین موضوع علاقه دارد ولی چگونه خود راازانجام ووظایف ومواظبت ونظارت دقیق مامورین مطمئن نموده وچگونه رفتار مامورین را که دوری ازمرکز یك نوع استقلالی بآنها میدهد تعقیب وتفتیش نماید ؟ اداره قدیم نظر بانجام این مقصود بهترین ودقیق ترین کنترل ونظارتی را پیش گرفته است .

درهریك ازدوائرعایدات سیاریك دفتری موجوداست که تحویلدار قبل ازحرکت مدت بلوك گردشی وخط حرکت خود را درآن کتاب یادداشت مینماید در مراجعت نیز نتایجیکه از ماموریت حاصل شده است درآن دفتر ثبت مینماید . این دفتراساس عمده تحقیقاتی است که در باره تحویلداران سیار میتوان نمود .

از موقعیکه یکی از مفتشین غفلتاً سر میرسد اولین دقت ومواظبت مفتش رسیدگی بدفتر مزبور است تا اینکه فورا بمحل رفته ومطمئن بشود که آیا تحویلدار در نقطه مندرجه در کتاب حاضر و بهمان ترتیب رفتار نموده است :

بعلاوه تمام فروشندگان توتون یك دفتر دیگری بنام ۳۰ر۸۶

دارا هستند که تحویلداران سیار بمحض ورود در محل ماموریت بایستی امضای خودرا در دفتر مزبور قید نمایند و پس از آن خلاصه از دفتر یادداشت نموده و بامضای ثبات خود رسانیده و بلا فاصله بعنوان مدیر بصندوق پست می اندازند تمبر پست نیز تصدیق تاریخ حضور تحویلدار را مینماید . مدیر های ولایتی که یادداشتهای مختلفه را جمع آوری مینمایند با مطابقه با دفتر اولیه اطمینان از سیر وگردش تحویلداران سیار حاصل مینمایند.

در بین راه نیز ممکن است که وقایعی رخ داده و تحویلداران بار های مشروب واشیاء مالیات بده را بازدید نمایند در اینصورت تحویل داران باید با تاریخ اجازه نامه های مقرره را امضاء نموده و بعد ها بایستی این ملاحظات را نیز بدفتر خود اضافه نمایند . بالاخره شکل کار وتاریخ وساعاتیکه صورت مجالس نوشته میشود خود شاهد حقیقت مسئله خواهد بود . برای اینکه اقلا خیال موهوم نبودن وموقوف شدن قاچاق هم نشود تحویلداران ناچارا کم یا بیش خلاف قوانین ثابت نموده و انجام این وظیفه در اغلب از مواقع علامت حسن خدمت ودرستکاری مامورین است .

بواسطه بیان چند مثل فوق میتوان استنباط نمود که اداره کنترل دقیق داشته و تحویلداران سیار راباوجود انزوا ودوری ازمرکز بقدر امکان مجبور نموده است که وظایف مواظبت ودقت عمومی خود را انجام دهند .

وظایف تحویلداران بیشتر واصح و قطعی است درموقعی که موضوع مطالب ممیزی وسرو کار آنها با مالیات دهندگان مختلفه ایست که عدد آنها درفرانسه بیش از ۴۵۰۰۰۰ است هر حوزه تحویلدارسیار

قسمت خودرا دارا و برای آنکه مرتبا شروع بعمل نماید قسمت خودرا تقسیم نموده و برای هر قسمتی یك گردش و دورهٔ معینی قرار داده است . این دوره و گردشها درظرف یك هفته تقریبا در تمام حوزه تحویلدار واقع میگردد .

در موقع حرکت چنانکه قبلا گفتیم تحویلدار ابتدا در دفتر نمره گردش و دوره ئیرا که شروع خواهدنمود تعیین نموده وموضوع حرکت را نیز در آن دفتر قیدمینماید به ورود در محل پس ازامضای دفتر مربوطه و فرستادن یادداشت توسط پست بعنوان مدیر شروع به عملیات مینماید .

با داشتن اسباب و لوازم کار تحویلدارنزد فروشندگان مشروب رفته با تعیین مقدار مشروب وشماره چلیك ها و بطری ها حقوق دولت را معلوم و وظایف خودرا انجام میدهند .

پس از آن تحویلداران اغلب از مالیات دهندگان دیگر را باز دید نموده (از قبیل اشخاصیکه وسایط نقلیه کرایه نگاهداری مینمایند یاآب جوفروشهایا تجارسرکه وشماع و غیره)سپس اوضاع فروش توتون و باروتیرا در نزد فروشندگان جزءاطلاع حاصل نموده و بالاخره دفاتر تحویلداران ثابتراصفحه بصفحه رسیدگی جمعها رامیزان بندی وجمع کل رامعلوم و مبلغی که باید بصندوق تحویل شود اخذ و همراه می برد •

بطورخلاصه و در روی خطوط اصلی شغل تحویلدار سیاردرموقع دوره گردش یومیهٔ بترتیب فوق بوده و پس از آنکه عصر بدفتر خود ـ مراجعت مینماید نتایج عملیات مختلفه خودرا در دفتر خود یاد داشت می نماید •

بعلاوه در موقع عبور از یك بلوك ببلوك دیگر درسر راه استفاده از مواظبت مخصوص در حمل ونقل اشیاء نموده و وظایفی را که در این موضوع داراست تکمیل مینماید .

در آخر هر سه ماه که محاسبات مالیات دهندگان در دفاتر کوچك معین و بسته شده و اعلامنامه های شخصی بهریك تسلیم شده است یکدوره و گردش آخری بنام وصول شروع و در آن دوره و گردش تحویلداران در منازل ودکاکین مالیات دهندگان مبلغ بدهی مالیاتی آنها را دریافت مینمایند .

در اینجا وظیفه رؤسای مالیه مربوط بتحویلداران تمام گردیده و چنانچه مالیات دهنده از پرداخت بدهی خود استنکاف نماید تعقیبات لازم در مورد او بعمل میآید و درصورتیکه مسامحه از طرف تحویلدار شده و موافق نظامنامه درمواقع لازمه مطالبه مالیات نشده باشد تحویلدار مسؤل خواهد بود بعدها در موضوع درجه مسؤلیت تحویلدار مراجعه و شرح آن داده خواهد شد .

در موقعی که مالیات دهندگان بدهی خودرا میپردازند (وخوشبختانه این ترتیب عادی است) تحویلداران برای مبلغ پرداخته شده قبض رسید میدهند این قبض رسیددارای ته سوش است پس ازمراجعت از دوره و بلوك گردش در دفاتر مختلفه و یادداشتهای محاسبات خود مطابق ترتیب مقرره عایداترا ثبت مینمایند.

وجوهات مزبور مدت زمانی در صندوق بمانده و اغلب ماهیانه بروسای ولایتی تحویل میشود قبوض رو بمارٍ مالیه مثل وجوه نقدی در دفاتر عایدات اداره مالیات غیر مستقیم مرکزیت حاصل نموده و بموجب آن قبوض معاملات عایدات تحویلداران سیار را که درتحت اداره

هستند ثبت وضبط مینماید .

در شهر ها چنانکه قبلا بیان شد تحویلداران سیار شغلی نداشته کنترلرهایا روسای دوایرانجام ثبت و وصول مالیاترا مینمایند.

وظایف مامورین شهری راجع بتثبیت‌عوارض مالیاتی تقریبا وافق همان وظایف تحویلداران سیار است باستثنای تاسیسات و کار خانجات عمده ئیکه البته در شهر ها وجود داشته و مورد اهمیت‌هستند لی نسبت به وصول مالیات وضعیت تغییر حاصل مینماید . در حقیقت کنترلرهایاروسای‌دوایر خود شخصاً مثل‌تحویلداران سیار عوارض‌ثابته را وصول نمی نمایند وظیفه آنها فقط بازدید و نظارت در امور یعنی ر قراری‌و تنظیم جمع مالیاتی است .

مامورین دیگری بنام تحویلداران ثابت وجوهیرا کـه مالیات دهندگان (بموجب اخطاریه‌هائی که از طرف دائره اجرا ابلاغ شده است) تحویل میدهند دریافت مینمایند این تحویلداران ثابت قبوض رسید وجوهرا داده دفاتر را نگاهداری ودرصورت لزوم تعقیب‌ووصول بقایارا اموده و وجوه دریافتیرا به مافوق خود تحویل مینمایند . و بالاخره وظیفه ئیکه در موضوع وصول مالیات توسط تحویلداران‌سیار در بلوك بعمل می آمده در شهر ها بتوسط تحویلداران ثـابت انجـام می پذیرد .

تشکیلات‌مالیه مالیات‌های‌غیر مستقیم نیز همینکه وسعت‌حاصل .ده یعنی در محلهائیکه بتوان‌باداره آن وسعت‌داد حالت و وضعیت مالیاتهای مستقیم را در دو رشته‌وجدابودن مامورین تشخیص‌ودریافت یدات حاصل خواهند نمود .

۳ - مفتشین و مدیر ها - خلاصه اداره مالیات های غیر مستقیم

مافوق مامورین اجرا (تحویلداران سیار در بلوك و کنترلر ها و روسای دوایر در شهر ها) که مستقیما با مالیات دهندگان طرف مرابطه و معامله هستند مفتشین ولایتی هستند

مفتشین مزبور لاینقطع در ولایت گردش نموده و در مواقع معینه چند روز متوالی در هر یك از حوزه های کنترل یا رئیس دایره یا تحویلدار سیار توقف کرده و موقتاً کار ها را اداره و مخصوصا در آن نقطه امور را کنترل و تفتیش مینماید مامور مزبور زیر دستان خود را در اجرای امور راجعه راهنمائی نموده و شخصا اطمینان حاصل مینماید که آیا امور مرجوعه قبل از عبور او هم مرتبا بموقع اجرا گذارده شده است در سر محل نیز باداشتن دفاتر کوچك (که قابل حمل و نقل است) مفتش مذکور معاملاتی که خود نموده یا معاملاتی که قبل از او توسط مامورین زیردست انجام داده اند مطابقه کرده و چنانچه در معاملات مامورین جزء خلاف ترتیبی یاخارج حدود عادی یا مطالب غیر قابل توضیحی وجودداشته باشد معلوم و آشکار مینماید . و به این ترتیب خیلی از بی مبالاتی ها و فراموشکاری ها واضح میشود . بعلاوه مفتش شکایات و اعتراضات مالیات دهندگان را نیز استماع نموده خلاصه این اطلاعات را دریك راپرتی به مدیر اداره ولایتی تقدیم مینماید عموما از تحقیقات و تفتیشات مفتشین طرز رفتار مامورین جزء در عواقب آنها کاملا معلوم و هویدا است .

مدیر ولایتی از مقر و مرکز خود دائما مراقبت در کنترل و تفتیش مفتش مینماید این روسای ولایتی خود شخصا یا بتوسط منشی های خود دفاتر کوچك (قابل حمل و نقل) رارسیدگی نموده و مندرجات آنرا با دفاتر تحویلداران و ته سوشها مطابقه نموده و مخصوصا درموقع تحویل وارسال وجوه و نقل و انتقال وجوه اشتباهاتی سهواً یا عمداً اگر بمیان بیاید فوراً ملتفت و مسبوق میشوند بالاخره در مواقع معینه نیز عموماً هر ماه نوشتجاتیکه مخصوصا مربوط به موضوع کنترل است از مامور جزء بمدیر ها میرسد

مراجعه این نوشتجات تدقیق در مطابقه و تناسب این اسناد به یکدیگر و بازدید های غیر مترقبه غالبا سبب آن است که اغلب بی ترتیبی ها کشف و جلوگیری از معایب میشود .

میتوان بطور خلاصه این طور بیان نمود که کثرت و شدت کنترل اساس تشکیلات مالیاتهای غیر مستقیم است . مافوق یکرشته اول و ابتدائی مامورین که دارای قدرت کاملی هستند و منافع و عواید خزانه را در تحت مسئولیت خود گرفته و شخصا ابتکار در ایجد د مالیات داشته و تقریباً رئیس مطلق حوزه خود هستند یکدسته مامورین دیگری برای تحقیق و رسیدگی امور آنها وجود دارد که لا ینقطع کنترل نظارت و تفتیش نموده و مأمورین ابتدائی مذکور قبل را مجبور بمشی طریق راست نموده و اگر خطائی سر بزند بموقع خاطر نشان و جبران کرده و باین ترتیب بقدر امکان اجرای قانون بودجه را تامین می نماید .

اجرای قانون بودجه باوجود اشکالات و هر نوع احتمالاتیکه ممکن است واقع شود باز منتهی به نتایج رضایت بخشی میگردد زیرا متجاوز

از ۷۲۰ مليون تخمينا حقوق و عوارض نقدی و ۳۱۰ مليون تقريبا حقوق ثابت که رويهمرفته ساليانه بيش از يك مليارد فرانك است به صندوق وارد شده و از کليه اين ماليات در آخر سنه ماليه شايدشش يا هفت مليون فرانك فقط بقايای معطلی داشته باشد .

درتشکيلات اداره گمرکات و ثبت اسناد نيز همين صفت مخصوصی وجود و تثبيت حقوق دولت و دريافت آن در يد قدرت يك مامور است برا همان مامور حق تعيين مبلغ ماليات را داشته و اخذ حقوق دولت ز با خود او است منتهی تاسيس يك کنترل سخت و شديدی نيز رای تحقيق امور مامورين لازم وملزوم اين ترتيب است .

فصل بیست و یکم

دریافت حقوق ثبت اسناد و حقوق گمرکی

تفتیش کل مالیه

* اول — اداره ثبت اسناد • وظایف تحویلدار در هر بلوك : اخذ اظهار نامه‌ها ثبت اسناد و معاملات • تجسس دزدی و تقلب • مفتشین جزء صفحه بصفحه اعمال تحویلدارن را باز دید مینمایند • اوصاف مخصوصه تحقیق و رسیدگی آنها مفتشین از روی دلیل تحقیق و رسیدگی مینمایند • مدیر های ولایتی •

* دویم - اداره گمرکات - قسمت ثابت • تشکیل دفاتر گمرکی برحسب اهمیت موقع هر یك از آنها بازدید و دریافت عوارض • مفتشین و مفتشین جزء ·ت • تحویلداران عمده و تحویلداران زیر دست •

قسمت سیار مستحفظین سواره • دستجات کوچك مواظبتهای شبانه روزی تحقیقات و رسیدگی از وظایف صاحبمنصبان جزء مفتشین حوزه ها •

مدیر های ایالتی •

☆ سوم — اوصاف مشخصه تشکیل ادارات دوایر مالیاتهای غیرمستقیم و مالیاتهای مستقیم •

☆ — چهارم تفتیش کل مالیه • درجه اهمیت کنترل تفتیش کل مالیه از دوره تجدد

گردش های سالیانه • ماموریتهای مخصوصه . ماموریتی که در تحت تحقیق ورسیدگی مفتشین واقع هستند •

* اول ـ اداره ثبت اسناد

اداره ثبت اسناد املاك و تمبر ۰ مامور دریافت حقوق ثبت اسناد تمبر ۰ .

(نقل و انتقال) رهن ۳ در صد از قیمت اثاثیه و منافع املاك تخمینا ۸۰۰ ملیون عایدی داشته و چنانکه ملاحظه میشود این اداره نیز تقریبا نزدیك بیك میلیارد عواید مالیانهای غیر مستقیم در سال معامله مینماید .

متصدیان تثبیت و دریافت این هشتصد ملیون خیلی ساده تر از تشکیلات مالیاتهای غیر مستقیم است و باین مناسبت شرح و بیان آن نیز آسانتر میباشد

درجه آخر مامورین یعنی اشخاصیکه مستقیما باعامه طرف مرابطه و معامله هستند عبارت از تحویلداران ثبت اسناد است که در تمام خاك فرانسه پخش شده اند برای هر بلوك یك تحویلدار معین گردیده که بعلاوه عده زیاد تحویلداران شهرهای بزرك كلیتاً عده آنها به ۳۳۲۰ تحویلدار بالغ است (بودجه ۱۸۹۱ ـ ۱۸۹۲) .

شغل اساسی این مامورین عبارت از اخذ اظهار نامه های مالیات دهندگان و ثبت معاملاتی است که از طرف مامورین رسمی وزارتخانه یا طرفین معامله بآنها پیشنهاد شده و دریافت حقوق متعلقهٔ بآنها است بیان این جمله تقریباخلاصه وظایف وخدمات مامورین مزبور رامعلوم و واضح مینماید

تحویلدار ثبت اسناد تثبیت حقوق دولت رانموده و درهمان موقع نیز حقوق مزبوره را دریافت میدارد پس هر دو عمل در دست مامور

مزبور بوده و فقط کسی است که عامه با او سروکاردارد وبهمین مناسبت همیشه بایستی در دفترخود حاضر باشد این تحویلدار مثل تحویلداران سیار بیابان گرد نبوده نه سواره و نه پیاده دوره و گردشی را محتاج نیست بلکه در دفتر خود از ساعت ۸ صبح تا ٤ ساعت بعد از ظهر بدون غیبت در تمام ایام باستثناء اعیاد و روزهای یکشنبه حضور بهم میرساند و مخصوصا این مطلب همینطور در قانون سال هفتم جمهوریت تصریح شده است.(۱)

اگرچه تحویلدار در این اداره دراطاق خود نشسته ولی بازجلو گیری از دزدی و تقلبات میکند و جلو گیری از دزدی رادرعوض صحرا در اطاق و در دفاتر مینماید یك دفتر کل حساب جاری برای تمام مالیات دهندگان نگاهداشته و در آن دفتر معاملات حالیه و گذشته را قید و اعمالیکه در یکروزی ممکن است سبب ایجادتثبیت حقوقی برای دولت بشود در آنجا مندرج است . این محاسبه سرباز نه فقط از روی اطلاعاتی است که تحویلدار در حوزه ماموریت خود تحصیل مینماید بلکه بواسطه اطلاعاتیکه از هر گوشه فرانسه از همکاران او باو میرسد تشکیل میشود و بهمین نقطه نظر یك ترتیب احاله وسبب اطلاع مابین تمام دوایر تحویلداری ایجاد گردیده ودر حقیقت موضوع اساس اطلاعات و مخابراتی است که مامورین با یکدیگر می نمایند همینکه موعد پرداخت وجهی سر رسید بحساب جاری مالیات دهنده رجوع گردیده و بقیه بدهی او باوجه پرداختی مطابقه ومقایسه

---

(۱) نوشتن روز یکشنبه بمناسبت ترجمه است والا محقق است که در ایران بایستی چنانکه معمول و رسم دینی است جمعه ها را باید تعطیل نمایند)

میشود از مطابقه این حساب غالبا کشفی حاصل گردیده یعنی سبب اطلاع از فراموشکاریهای عمدی یا سهوی‌است عادیترین مواقع‌موعد پرداخت وجوه متاسفانه همانا موقع فوت کسی است که اداره مالیه در کمین بوده و آن موقع مساعد را برای اخذ یك قسمت عمده میراث متوفی انتظار میکشد.

جدول ارث ومیراث این مسئله‌را خوب میفهماند که آیاوراث در مواقع‌مقرره‌قانون‌بیان‌نامه‌های‌خودرابادار‌ه‌تسلیم‌نموده ودفتردار کل نیز دارای اطلاعات لازم بوده و مسبوق است که تمام دارائی متوفی در بیان نامه قید گردیده و آیا قیمتهای مرقوم در اظهار نامه مطابق با تقویم اداره میشود.

هر معامله وعملی که باداره ثبت اسناد رجوع میشود سبب‌تحقیقات شبیه بمطالب فوق گردیده و بالاخره چنانچه فراموشی سهواً یا عمداً در مطالب شده باشد کاملا واضح‌میگردد اسنادو‌نوشتجات خود کنترل هم دیگر را نموده و چنانچه در تحریر قرار نامه ها و کنتراتها یك کلمه فراموش بشود واز قلم بیفتد (چنانکه غالبا ازقلم تقریرنویسی های گیج و کند ذهن افتاده است) مامور باهوش وذ کی‌را در سر رد و نشانه‌مامحن‌فیه‌میگذارد. دیر یازودیك حادثه‌یایك مرافعه کهنه کار هــای کتمان شده و دزدی‌های در پس‌پرده را علنی و آشکارمینماید تحویلدار دقیق و مواظب منافع‌وعواید خزانه مملکت فوراً سر میرسد خلاصه در این اداره نیز مثل اداره مالیات غیر مستقیم و لو اینکه از راه دیگر باشدماموربن‌محلی قسمت عمده مالیاترا ایجاد نموده‌وبهمین مناسبت یك کنترل کاملیرا محتاج است

در دوایر ثبت اسناد کنترل وضع‌وترتیب مخصوصیرا شامل‌است

اداره مالیات غیر مستقیم در محل و بموقع خود عبور و معاملات سریع وفراری را دنبال نموده وحال آنکه اداره ثبت اسناد در سر فرصت دفاتر و اسناد ثابت ومرتب را تفتیش وجستجو نموده و این اسناد و نوشتجات همیشه برای تحقیقات لازم در تحت اداره واراده تحقیق کننده موجود و مهیا است تحویلداران و مأمورین مافوق آنها مختار ومقتدرند که در مواقع لزوم وفرصت مراجعه بمعاملات قبل نموده و بدون ترس اینکه اساس ولوازم کار از دست برود چنانچه اشتباهاتی باشد اصلاح نمایند ثبت ودرج مطالب در دفاتر سبب تسهیل کار بوده وبنا براین کنترل اداره ثبت اسناد میتواند چندین مرتبه توسط مامورین مختلفه هر معامله را تجدید نظر و تفتیش نماید.

دو طبقه از مأمورین مافوق مراجعه وبازدید معاملات تحویلدار را مینمایند : این دو طبقه مامورین ابتدا عبارت از معاونین مفتشین و بعد خود مفتشین است .

معاونین مفتشین (یا مفتشین جزء که عدد آنها ٤٢٨ ومعمولا برای هر ولایت ٤ یا ٥ نفر معین میشود) دارای وظیفه مخصوصی هستند که دفاتر تحویلداران را صفحه بصفحه رسیدگی نمایند بدون آنکه هیچ صفحه از نظر فراموش شده باشد آنها بطور امتحان بعضی از مسائل دفاتر را رسیدگی ننموده بلکه بطور ترتیب از ابتدا تا انتها مراجعه می نمایند . مفتشین جزء ارقام محاسبات را رسیدگی نموده وتمام محاسبات با مالیات دهندگان راچه درخود دایره چه در خارج و چه درانبارهای عمومی و چه در نزد تقریر نویس ها و غیره مجدداً رسیدگی میکنند نتیجه این تفتیش و رسیدگی نه فقط سبب آنستکه خطا یا فراموشی در معاملات معلوم میشود بلکه نکاتی که تا آنوقت نیز مجهول بوده است

کشف و ثابت میگردد یك مفتش جزء همیشه مقید است که در لیاقت خودرا بواسطه کشف مسائل مجهوله بعرصه بروز و ظهور برسا پس از توقف در دایره محل تفتیش (که بر حسب اهمیت محل غالباً یکماه توقف میشود) مفتش جزء تا آخرین صفحه ئیکه دفاتر رارسیدگی نموده رسما تعیین مینماید تا مسؤلیت او در حدود خود معلوم و جانشین او نیز بداند از کدام نقطه باید شروع برسیدگی نماید.

پس از مفتشین جزء که تحقیقات و رسیدگی از عملیات تحویلدار را قدم بقدم تجدید نظر نموده است مفتشین در مامور مذکوره قبل را دفعة واحده کنترل مینمایند. در کلیه فرانسه ۹۲ نفر مفتش ثبت اسناد وجود دارد که برای هر ولایت یکنفر مامور و در شهرهای بزرك نیز یك نفر دیگر ضمیمه بمفتش مزبور میشود بطور حد متوسط هر مفتش تقریبا چهل دایره یا شعبه رابایدد در ظرف سال بازدید نماید بهمین مناسبت مفتش بطور امتحان و با یك هوش و ذکاوتی فقط موارد مظنون را تحقیق و رسیدگی میکند مدیر کل اداره ثبت اسناد این طور بیان نموده که با وجود تجسسات تحویلداران وتحقیقات مفتشین جزء باز کنترل مامور سیم (مفتش) فوایدی را حاصل مینماید «مدیر کل ثبت اسناد در جلسه نمایندگان ۱۸ فوریه ۱۸۸۸ میگوید : هر مفتش بطور متوسط ۶۵۰۰ فرانك مواجب داشته و بواسطه اکتشافات او از ۱۱ تا هزار ۱۲ فرانك بخزانه مملکت عاید میشود»

بعلاوه کنترلهائیکه درسر محل انجام میشود تحویلداران ثبت اسناد بایستی مثل مامورین محاسبات تمام ادارات دیگر در مواقع معینه صورتهای مختلفه و جدولهای لازم از اوضاع اداره تهیه و تنظیم نموده و برای مدیر ولایتی ارسال دارند درصورتهای مزبوره ترقی و تنزل عواید

و مبلغ وصولی تعیین میشود .

مدیر ولایتی ثبت اسناد که رئیس تمام حوزه است از ملاحظه این صورتها و جدولها کم یا بیش درجه لیاقت و حسن خدمت مامورین را در وصول مالیاتها و تجسس دزدی ها و تعقیب و تسویه اکتشافات و غیره دانسته و درهر موضوع که لازم باشد ملاحظات خودرا بمامورین جزء اظهار و توضیحات لازم را خواستار میشود . در موقع ضرورت نیز شخصا بعضی از شعب را تفتیش و در سر محل تحقیقات بعمل می آورد و بعلاوه چون محاسب کل ولایتی در تشکیلات ثبت اسناد نیست خود مدیر ولایتی محاسبات تمام تحویلداران را مرکزیت داده وخلاصه آن را برای دیوان محاسبات ارسال میدارد .

از اداره ولایتی احکام برای مفتشین و مفتشین جزء ارسال و راپرتهای مامورین باداره مزبوره رسیده و از آنجا باداره کل مرکزی فرستاده میشود و جواب ها نیز از اداره مرکزی بآنجا ارسال میگردد مدیرهای ثبت اسناد نیز بطور کلی مثل سایر مدیرهای ولایتی طرف و مربوط با مقامات مختلفه بوده وفقط آنها هستند که با اداره مرکزی مکاتبه می نمایند .

*۲ اداره گمرکات

اداره گمرکات مامور دریافت حقوق و عوارضی است که برروی مال التجاره از روی تعرفه در ورود آنها بمملکت یا در خروج آنها از مملکت مقرر شده ونیز مامور دریافت عوارض برروی نمك در محوطه سرحدی است .

در ادارهٔ گمرکات مخصوصا در قسمت سیار عملیات و حرکات

مامورین زیاد است ما ابتدا از قسمت ثابت اداره شروع مینمائیم • این فقط قسمتی است که شاید قاچاق در آن وجود نداشته باشد.

مامورین قسمت ثابت اداره گمرکات بازدید مال التجاره و دریافت حقوق دولتی‌را در همان دوایر گمرکی انجام و بموقع اجرامیگذارند این دوایر گمرکی در سرراهها واقع ویادرشهرهای‌مرکزی که‌خطوط اصلی راههای آهن بآن شهر ها واصل‌و منتهی میشود در قرار گردیده است.

قسمت ثابت بدو رشته و شعبه مشخص‌تقسیم میشود ابتدابازدید و بعد دریافت.

در دوایر بزرك گمرکی مامورین باز دید که در تحت اوامر مفتشین یا مفتشین جزء هستند اظهار نامه های وارد کننده یا صادر کننده مال التجاره را دریافت و تحقیق ورسیدگی در باره آنها بعمل میآورند این تحقیق و رسیدگی بطور تام وتمام یا بطور امتحان عبارت از امتحان نمودن‌تجزیه ووزن کردن یا اندازه گرفتن و شمردن اشیا مندرجه در اظهار نامه است مطابق نتیجه اطلاعات و رسیدگی لازم

مامورین بازدید حقوق گمرکی را معلوم و بدست مالیات بده صورت ویادداشتی که میزان بدهی او در آن صورت معین شده است تسلیم مینماید.

(این مسئله محتاج بیان مفصلی نیست که ترتیب مذکوره دریافت حقوق گمرکی در صورت مصرف مال الاجاره در داخله‌مملکت یا صدور ازمملکت است‌والا موارد ترانزیت باامانت مقررات مخصوص دارد که موافق نظامنامه مربوطه معمول و مجری است)

پس از آن شعبه دیگرقسمت ثابت (همیشه درگمرکات مهمه

که مامور دریافت حقوق گمرکی است مداخله در امر مینماید ریاست این شعبه با تحویلدار کل است .

(نسبت باسامی مامورین گمرکی نیز تا درجه امکان مطابقه با اسامی معموله در ایران شده است) تحویلدار مزبور مبلغ مندرجه در صورت مرقومه مامور بازدید را اخذ ودر دفاتر خود ثبت مینماید پس اگر اهمیت موقع اداره گمرك هر محل اجازه دهد تعیین حقوق گمرکی با دریافت آن از یکدیگر مجزی است .

در محل هائیکه گمرك آن چندان مهم نیست تحویلدار جزء شعبه بازدید را اداره کرده یا خود شخصا بازدید اشیاء گمرکی را نموده پس از آن حقوق و عوارض آنرا معلوم و دریافت مینماید در همچو محلی تحویلدار عبارت از تمام دائره گمرك است . معین است تحویلداران جزء همیشه در تحت ریاست ومسؤلیت تحویلداران کل بوده وهر ماهه محاسبات خودرا بمرکز خود ارسال میدارند

قسمت ثابت گمرك شامل ۲۲۰۰ مامورینی است که وظیفه آنها بطور خلاصه عبارت از اخذ بیان نامه ها و تحقیق و بازدید و در موقع دریافت حقوق گمرکی متعلق بصادرات و واردات مملکت است

چنانچه وارد کنندگان مال التجاره اقتدار و اختیار در عبور اشیاء بدون مراقبت مامورین گمرکی داشته معین است دوائر گمرکی با اعضاء و اجزاء ثابت خود بیهوده انتظار اظهار نامه های لازم را می کشیدند پس یك قسمت مامورین سیاری نیز لازم است که سرحدرا حافظه نموده ومالیات دهندگان را بطرف دوایر گمرکی سوق دهد قسمت سیار در حقیقت مملکت را تماماً مثل یك کمربند احاطه نموده وغیر از خطوط وراه های مجاز نمیگذارد هیچ شیئی بمملکت وارد شود .

این مامورین شب و روز مواظبت راههائی را مینمایند که از آنجا

شخاص و اشیاء داخل در مملکت میشود برای انجام چنین وظیفه‌یك
ده قوه ۲۰۰۰۰ نفری تخمینا معین شده است اینقوه بیستهزار نفری
تقسیمات جزء منقسم و وظایف هر قسمت مرتب و منظم است .

همان طور که مامورین سیار برای محافظه سرحد از قاچاق
مرتباً بر قرار شده باید از طرف دیگر دانست که چه اندازه خود آن
مامورین محتاج بمراقبت هستند زیرا مواظبت و محافظت سر حد در
شب ها بسیار مشکل و در تاریکی و تنهائی ممکن است مواظبت در
انجام وظیفه ضعف و فتوری حاصل نماید .

اولین احتیاط ادارهٔ آنستکه از حضور مامورین در پستهای
ماموریت آنها مطمئن شده و بداند که در محلهای خود قرار گرفته
و شب بمنازل خود عودت نمینمایند و بعد مواظبت داشته باشد که در
سر ماموریت آنهارا خواب نبرده و یا اینکه اسلحه ولوازم ملبوس وغیره
آنها مرتب باشد بعلاوه باید متوجه باشد که مامورین مذکور در موقع
خطر خود را به نشنیدن و کری نزده یا اینکه در خانهای نزدیك و
همسایه پناه گاهی برای استراحت تهیه ننموده باشند و مخصوصا باید
دانستکه سکوت خودرا بمبلغی نفروشند .

(چیزی که خوشبختانه در مملکت فرانسه بسیار نادر است) و
بعبارت اخری زنجیری که در تمام دوره خاك فرانسه کشیده است بواسطه
سهل انکاری و غفلت یا شرکت در تقلب در بعضی نقاط پاره نشده و
زحمات بهدر نرود .

نظر بانجام این مقصود از صاحبمنصبان جزء گرفته تا صاحبمنصبان
کل تمامی در مواقع مختلفه زیردستان خودرا تفتیش و کنترل نموده
نموده و شب وروز مواظبت میکنند که کسی از وظایف خود غفلت

ننمایند .

تقسیمات قوه سیار مستحفظ حدود برای قاچاق مال التجاره از دسته جات کوچك شروع شده بتقسیمات ولایتی میرسد . برای تفتیش و نظارت در کار رئیس دستهٔ مواظبت در زیر دستان خود نموده ولا ینقطع در حرکت آنها را سر کشی مینماید مافوق رئیس دسته صاحبمنصبان جزء هستند که وظیفه آنها سر کشی دسته ها وداسنن عملیات آنها و مواظبت شب و روز در سر محل ماموریت این دستجات است . شبها مخصوصا این صاحبمنصبان فانوس در دست داشته دسته بدسته قراولان مستحفظ گمر کی را بازدید کرده و در دفتر خدمت آنها را رسیدگی و امضاء مینمایندتا صاحبمنصبان مافوق آنها نیز بتوانند بنوبه خـود . عملیات این صاحبمنصبان را نیز کنترل بنمایند در این بازدید صاحب منصبان جزء ملاحظات خودرا یادداشت برداشته و بعد در دفتر یومیه درج میکنند از طرف دیگر هر روز مامورین جزء راپرت خود را داده و تفتیشی که از طرف صاحبمنصبان جزء بعمل آمده بمدیر ها اطلاع میدهند مدیر ها نیز اطلاعات و بیانات طرفین را با یکدیگر مطابقه می کنند .

بالاخره مفتش .وسائل دیگر در حوزه ها مراقبت و نظارت در خدمات صاحبمنصبان و دستجات کوچك حوزه خود مینماید بعلاوه مقررات فوق دستجات کوچك خارج ز تفتیش و رسید گی صاحبمنصبان مافوق بواسطه ترتیبات ذیل خود یکدیگررا کنترل میکنند : هرروز از صبح دو دسته مستحفظ ازطرف راست و چپ در تحت ریاست رئیس دسته و معاون او حرکت نموده و تا حدود متعلق ماموریت خود سیر مینمایند در انتهای خط حرکت با دسته مستحفظ هم جوار تصادف نموده

و ایندو دسته با یکدیگر مبادله اطلاعات لازمه را نموده و اوراق تفتیش را امضاء مینمایند . مقصود از این گردش آنست که از تفتیش زمین چنانچه عبور قاچاقی در شب شده باشد معلوم نمایند اگر اکتشاف رد پائی بشود فوراً بصاحب منصبان مافوق خود اطلاع داده و رد پا از نقطه نظر های ذیل تعقیب میشود : آیا قاچاقها از چه طرف گریزانده شده است ؟ آیا از چه راهی مال التجاره قاچاق وارد شده است راهیرا که قاچاق عبور نموده آیا نزدیك بیکدسته قراول مستحفظ بوده است ؟ در صورت مزبور چگونه قراولان اشیاء قاچاقی را ندیده اند در آن موقع قراولان بچه کار مشغول آیا خواب بوده یا از محل ماموریت غیبت نموده اند ؟ یك تحقیق و رسیدگی در این مسائل بعمل آمده این تحقیقات بیشتر وبهتر از گردش و دوره‌های روسای مافوق سبب اکتشاف نواقص و معایب امور میشود

دو وغالباً سه خط و منطقه گمرکی در اطراف سرحدات مملکت فرانسه تشکیل و این خطوط بترتیب مذکوره مراقبت و مواظبت میشود بعلاوه دستجات دیگر سیاری که عموما زیر دست مفتش هر دوره هستند .

خواه برای جلوگیری از قاچاق خواه برای مواظبت بعضی از قراولان مستحفظ که چندان محل اعتماد نیستند در محلهای لازمه حاضر میشوند .

در هرطرف کنترل موجود و جلوگیری از بی ترتیبی ها می‌نماید . روساء هم در تحت کنترل واقع میشوند نظر بهمین کنترل دائمی ۵۰۰۰ کیلو متر تخمینا سرحدات خاکی ودریائی فرانسه شب و روز در یك محاصره حقیقی بوده‌ومتجاوز از ٤٥٠ ملیون عواید گمرکی

داخل صندوق گمرکات میشودواین مبلغ ٤٥٠ ملیون عایدات گمرکی از طرف تحویلداران گمرك بمالیه هر حوزه ایالتی وارد و بالاخره بموجب شرایط و ترتیباتی که بعد ذکرخواهد گردیدبخزانه دولت‌عاید می گردد (١)

*٣ـ اوصاف مشخصه تشکیل و ترتیب مالیات‌های مستقیم و مالیات‌های غیرمستقیم

تشکیل کنترل چنانکه در خاطرداریم نسبت‌بمالیات های‌مستقیم کمتر سخت و کمتر شدید بوده‌است مخصوصادر قسمت دریافت‌مالیات بجای تحقیق و رسیدگی مفتشین ترتیب دیگر مقرر گردیده : اولا جدا بودن دائمی مامورین تشخیص جزء جمع‌مالیاتی از مامورین‌وصول مالیات. ثانیا مسؤلیت مباشرین دراینکه میزان جمع را در صورت عدم وصول از دارائی شخصی خودبپردازند.

نسبت بمالیاتهای غیرمستقیم جدا بودن مامورین تشخیص‌مالیات از مامورین دریافت فقط در موارد استثنائی و فوق‌العاده معمول واین ترتیب در مورد ثبت اسناد کلیتاً متروك‌است راجع بمسئولیت‌مباشرین وصول هم این مسئله فقط بطور تهدید مقرر گردیده و بموقع عمل و اجراگذارده نشده است.

نظامنامه ٣١ مارس ١٨٦٢ پس از آنکه‌اساس مسئولیت تمام مباشرین رادرماده ٣٢٠ مقرر نموده (تمام مباشرین و مامورین‌وزارت

---

(١) در لایحه بودجه ١٩٢١ عواید گمرکات بـه مبلغ دو ملیارد ٣٤٥ ملیون تخمین شده است (نقل از کتاب اکارد الیکس صفحه ٦٨٧)

مالیه مسئول کلیه وجوهی هستند که وصول آن وجوه بعهده آنها واگذار شده است در ماده ۳۲۵ اینطور بیان مینماید. (نسبت بسایر تحصیلداران عواید مملکتی غیر از خزانه دارها و تحویلداران مخصوصه و تحویلداران قبل از انقضای هر سنه مالیه صورتهائی نوشته میشود که در آن صورت ها بقایا معلوم و مبلغی که بر عهدهٔ مباشرین مانده یا مبلغی که ممکن است انتقال بسنه مالیه بعد داده شود یا وجوهاتی که از آن بابتها تحویلداران میتوانند مفاصا حساب دریافت دارند از یکدیگر تشخیص داده میشود) چنانکه ملاحظه میشود مسئولیت در این ماده فقط در موقعی متوجه مباشر مالیه میشود که تقصیری متوجه او گردیده والا اداره میتواند مفاصا حساب بمامور خود داده و مخصوصا مالیات دولت را بطور غیر محدود هر ساله بسنوات بعد انتقال دهد و در حقیقت این معنا حاصل میشود که در محاسبات طلب دولت را برای یکمدت غیر محدودی در تحت عنوان مجملی متوالیا از هر سنه به سنه مالی دیگر نقل نموده بدون اینکه هیچوقت پرداخت تمام آن حساب را مطالبه و یا مواخذه نماید و بالاخره مفاصا حساب مرحمت میشود •

این عدم شباهت مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم بیشتر بواسطه عدم مشابهت مواد و موارد مالیات بده است و مخصوصا این عدم شباهت نیز از ترتیب تشکیل اداره هریك از این قسم مالیاتها است .

در دوره اصول قدیم وحال آنکه مالیات های غیر مستقیم بطور اجاره بشرکت ها واگذار و آنها هم فقط از نقطه نظر منافع خود وصول این مالیاتها را در عهده میگرفتند برخلاف مالیاتهای مستقیم در تحت اقتدار کمتر ارزنرال بود.

در دوره امپراطوریت وزیر خزانه وصول مالیاتهای مستقیم را

در عهده داشته در صورتیکه مالیاتهای غیرمستقیم بکلی جدا وازطرف وزارت مالیه اداره میگردید (اسامی وزیر خزانه‌در مقابل وزارتمالیه نبایستی بنظر غریب بیاید زیر اصول قدیم تشکیلات‌فرانسه‌نیز غیر از اصول حاضر بوده است چنانکه خود ماهم در ایران وزیر خزانه وزیر ضرابخانه وقس‌علیهذا چندین وزارتخانه داشتیم که پس از مشروطیت تماما لغو وجزءوزارتمالیه‌وسایروزارتخانه‌های‌مربوطه گردید) امروزنیز در فرانسه دیده میشود از یکطرف عوارض‌غیر مستقیم که در دست ادارات مالیه است تماما بیك ترتیب‌و از روی یك نمونه تشکیل یافته هریك دارای یك مدیر کل و یك هیئت مشاوره اداره‌است درصورتیکه از طرف دیگر مالیاتهای مستقیم بواسطهٔ تشخیص جزء جمع بیك اداره شبیه بادارات مذکور واگذار ولی‌وصول آنها در عهده یکسلسله مامورین است که در تحت ریاست و اوامر مستقیم وزیر مالیه میباشد و استخدام و ترفیع رتبه آنها از روی یکطرز مخصوص و چنانکه می گویند میل و اراده وزیر و طرف توجه بودن ایشان بی اندازه دخیل در کار است .

* ٤ تفتیش کل مالیه

اداره تفتیش کل مالیه نسبت بعملیات درمخارج ونسبت بعملیات در عایدات متساویاً صلاحیت و وظایفی را دارا است این صلاحیت و وظایف تفتیش کل مالیه بایستی درفصول آخر مخصوص باجرای کلیه بودجه بیان‌شود معهذا موضوع کنترل که‌در این فصل دارای اهمیت تام و تمامی‌است اجازه میدهد که شرح چنین اسامی مهمی را بتعویق نیندازیم .

تفتیش کل مالیه که از آثار و نتیجه تفتیش کل خزانه است که در سال نهم جمهوریت ایجاد گردید اصل و مبداء حقیقی او را از دوره تجدد میتوان دانست.

آن دوره شروع بتجدید تشکیلات مالیه نمود و منافع تاسیس تفتیش کل مالیه مفهوم و معلوم گردید. وظایف این تفتیش که (بیک هیئت تفتیش مرکب از اشخاص بصیر واگذار شده عبارت از رسیدگی تمام صندوق های ادارات دولتی راهنمائی مامورین مالیه در امور ادارهٔ آنها تأکید و تسریع در وصول عایدات ملاحظه در جهات افزایش عایدات اخطار و جلب دقت در رفع نواقص و افراط و تفریط پیشنهاد اقدامات لازمه در جلوگیری از معایب و بالاخره در هر جائیکه اداره محتاج شود جلب موافقت و مساعدت وزیر و بکار بردن تجربیات خود در استعداد ادارات مالیه است) راپرت وزیر در محاسبات خزانه دولتی برای سنه (١٨١٦

درسنهٔ ١٨٣٠ در راپرت عمومی راجع بمالیه که ازطرف وزیر مالیه بشاه تقدیم گردید اینطور بیان شده است (هیئت مفتشین مرکب از عالیترین اشخاص که ماموریت آنها نظارت و مراقبت دائمی در مأمورین و قسمتهای مختلفه مالیه میباشد که با اطلاع دادن بوزیر مالیهٔ بواسطه راپرتهای مستقیم و فوری و کمك در تمام مواقع بواسطه تجربیات و تامین وسائل کنترل در هر شعبه و هر اداره بواسطه تحقیقات محلی خدمات شایان بمالیهٔ مملکت نموده است..»

با توضیحات فوق نه فقط این مسئلهٔ استنباط میشود که ازمدت زمانی خدمات اداره تفتیش کل مالیه قابل تقدیر بلکه بعلاوه نوع خدمات و وظایف این اداره هم معلوم میشود که شامل نظارت و مراقبت

عمومی از تمام مامورین وزارت مالیه و حتی محاسبین سایر وزارتخانه ها نیز بوده است نظر باین مقصود مفتش مالیهٔ هر سالهٔ دوره و گردش هائی در مدت شش ماه نیم از اول ماه مه تا ۱۵ نوامبر نموده بعلاوه ماموریت مخصوصهٔ نیز خارج از موقع مقرره با آنها ارجاع میگردد مملکت فرانسه بده دوره تقسیم گردیده و هریك از آن دوره ها مخصوص یك دسته مفتشین است که در تحت اوامر یك مفتش کل هستند.

مفتش کل سه سال متوالی یك دوره را گردش نموده و در این مدت بقدر امکان تمام دوائر مالیه را بایستی تفتیش و رسیدگی نماید ولی مفتش کل در تمام دوائر کلیه مامورین مالیه را نمیتواند شخصا تفتیش نماید زیرا نسبت بمامورین جزء این مسئله غیر قابل امکان است لذا بطور امتحان بعضی اشخاص را از ما بین آنها انتخاب و تحقیقات لازم در باره هر یك بعمل آورده و در باره روسای ایالتی و ولایتی کنترل مرتب و دائمی مینماید این روسا تمام معاملات زیردستان خودرا ملاحظه نموده و مسئولیت مامورین جزء را عهده دار هستند.

متعاقب و دنباله هر تحقق و رسیدگی مفتش مالیه نتایج عملیات خودرا در یك راپرت مخصوصی درج مینماید.

مامور مالیه که تحقیقات در باره او بعمل آمده جواب ایرادات وارده بخودرا در ستون های مخصوص مینویسد رئیس مافوق مامور مزبور نیز عقیده خودرا در ستون دیگری بیان مینماید بالاخره مفتش کل در ستون اخیر ملاحظات خودرا درباره راپرت مفتش و جواب مامور و رئیس آن یادداشت نموده و در جزء سایر راپرتها برای وزیر مالیه ارسال می دارد. ضمناً یك راپرت کلی نوشته و در آن راپرت کلیه نظریات خود را راجع باصلاحات و رفع نواقص آن دوره بیان مینماید.

(بموجب نظامنامهٔ ۳۰ آوریل ۱۸۹۱ تفتیش کل مالیه دارای یك مدیری است که مامور کنترل و تفتیش کل ادارات مالیه است)

اداره تفتیش مالیه بواسطه مقام عالی و روابط مستقیم باوزیرمالیه و تفتیشهای غیر مترقبه در ادارات اساس یك کنترل سیارمؤثری را تشکیل میدهد .

چون اداره مزبور نسبت بعادات و روابط محلی بکلی بیگانه است فقط قواعد و متن قوانین را محترم ولازم الاجرا داشته و تا انتهای خاك فرانسه جز اوامر مرکز (بدون هیچ ملاحظه و تغییر) نظر دیگری راتعقیب نمینمایند و بعبارة اخری تفتیش کل مالیه بایك اهمیت فوق العاده مراقبت در حفظ اصول و قواعد تشکیلات مالیه فرانسه مینماید.

فصل بیست و دوم

مرکزیت دادن وجوه و عوائد از اولین نحو بلدارد تا خزانه مرکزی مملکت

اول ـ مرکزیت دادن وجوه در حوزه تحویلداری مالیه. وظایف تحویلدار مخصوصه — وظایف عمومی آنها .

دوم ـ خزانه دار کل فقط نماینده خزانه مرکزی مملکت در حوزه ولایتی است (خزانه‌دار کل که در اینجا ذکر شده عبارت از خزانه‌دار کلی نیست که در مرکز ریاست کل خزانه را داشته باشد بلکه مثل یک مدیر مامور اداره نمودن خزانه ولایتی است) .

چون در کتاب فرانسه این عنوان نوشته شده بود عینا ترجمه نمود و این توضیح را برای رفع اشتباه قارئین محترم درج نمودم) محاسبه خزانه دار مزبور با خزانه مرکزی تمام عایدات و تمام مخارج یومیه بحساب دولت نوشته می شود منافع طرفین فوائد این ترتیب که محاسب را با دولت شریك در عمل می نماید (محاسب که در اینجا ذکر میشود مقصود محاسب مسئول محاسبات و دفاتر اداره نیست بلکه در فرانسه کلمه (کنتابل) را بامین یا رئیس مالیه که مسئول کلیه مالیه ولایت است نام گذارده اند چنانکه در مملکت ترکیه این کلمه عینا ترجمه و قبول شده و بروسای مالیه ولایتی خود دفتردار میگویند مثلا دفتر دار اسلامبول عبارت از رئیس مالیه است ما در ترجمه همان عنوان روسا و امنای مالیه را که معمول به مملکتی است نوشته و از عنوان محاسب که سبب اشتباه می‌شود احتراز مینمائیم) ت .

سوم ـ محل های مختلفه اینکه خزانه دار ولایتی ممکن است وجوه خود را بآن محل ها مصرف نماید

(نظر باینکه عنوان خزانه دار کل ایران برای مدیر کل خزانه که مقر او در تهران است قبول شده و تکرار لفظ خزانه دار کل در این کتاب ممکن است است اسباب اشتباه قارئین بشود لذا در ترجمه معنای حقیقی آنرا قبول نموده و بعد ها بجای خزانه‌دار کل خزانه‌دار ولایتی می‌نویسم) پرداخت مخارج عمومی ارسال وجوه از طرف خزانه دار های ولایتی برای همکاران خود یا صندوق مرکزی تحویل وجوه بشعب بانك فرانسه . محاسبه وجوه اماتنی خزانه دار بانك . منافعی که از واسطه بودن بانك در ارسال وجوه از نقاط مختلفه بنقاط دیگر بخزانه مملکت عاید می گردد .

☆ اول - مرکزیت دادن وجوه تحویلداران مالیه

عایداتیکه کم یا بیش خود بخود درصندوق‌های مختلفه متصدیان مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم جمع آوری میشود مدت مدیدی در صندوقهای مزبور باقی و متوقف نمیماند بواسطه یك احتیاط عاقلانه اداره مرکزی دستور العمل بتمام روسای مالیه داده است که در کم - ترین فاصله امکان خود را از نگاهداری وجوه در صندوق خلاص نمایند تمام وجوهیکه مامورین اولیه(تحصیلداران) اخذ نموده اند در مواقع معینه بتحویلداری مخصوصه عاید میگردد این تحویلداران در تحت ریاست خزانه دار ولایتی هستند مثلا تحصیلداران عایدات خودرا بتحویل داران مخصوصه تسلیم و تحویل مینمایند زیرا این مسئله طبیعی و و تحصیلداران در تحت اوامر تحویلداران مخصوصه بوده و روسای مافوق آنها همین مامورین میباشند.

تحویلداران سیار یا ثابت مالیاتهای غیر مستقیم نیز عوایدخود را بتحویلداری مخصوصه تحویل مینمایند. محقق استکه محاسبات آنها مامورین مزبور را مربوط بتحویلداری مرکزی مالیاتهای غیر مستقیم مینمایند ولی این تحویلداران سیار و ثابت محاسباترا بتحویلداران مرکزی خود داده ودر عوض وجوه نقدی قبوض تحویلداری مخصوصه را تسلیم مینمایند. چون تحویلداران مرکزی مالیاتهای غیر مستقیم نیزوجوه عایدی خودرا بایستی بتحویلداران مخصوصه مالیه تحویل نمایند ترتیب فوق فقط سبب آنست که وجوه نقدی بدون جهت دور ننموده و مستقیما

بمرکز اصلی خود تقدیم شود .

تشکیلات اداره گمرکات نیز بترتیب مذکوره قبل است .

تحویلداران ثبت اسناد چون مافوق خود محاسبی را برای مرکزیت دادن وجوه و محاسبات ندارند مقام دیگری را واسطه برای پرداخت وجوه دریافتی نداشته و مستقیما عواید خود را بتحویلداران مخصوصه مالیه تسلیم مینمایند اما نسبت بمحاسبات چنانکه قبلا گفته شد مدیریت ولایتی رسیدگی در محاسبات مذکوره نموده و قبل از مرکزیت دادن آنها خلاصه محاسبات را بوزارت مالیه و دیوان محاسبات ارسال می دارد .

تحویلداران پست وتلگراف نیز مثل سایر همکاران اداره مالیه عایدات تدریجی را بتحویلداری مخصوصه مالیه تحویل مینمایند . خلاصه آنکه تمام عواید مختلفة مالیاتی انحصار خالصة جات جنگلها و غیره در هر حوزه بصندوق تحویلداری مخصوصه مالیة عاید گردیده ودر آن صندوق بیکدیگر مخلوط میشود .

تحویلدار مخصوص بهریك از تحویل کنندگان وجه قبوض رسید ته سوش داری میدهد برای آنکه قبوض مزبور معتبر و حکم قبوض خزانه را داشته باشد بایستی در ظرف ۲٤ ساعت در اداره حکومتی یا نایب الحکومه گی امضاء و قبوض رسید از تهسوش آن جدا بشود قبض رسید امضا شده بتحویل کننده وجه تسلیم و اداره حکومتی تهسوش را نگاه داشتة ومبلغ آنرا در صورتی نوشته و سواد آن صورت را هر ماهه باداره محاسبات کل ارسال میدارد اداره مزبور باین وسیله تمام تحویلداران مالیه را کنترل مینماید چون ترتیب خلاصی مامورین مذکوره را از وجوه تحویلی خود اطلاع حاصل نمودیم حالیه اینمسئله

را باید مخصوصا طرف توجه قرارداد که وجوه مزبور چگونه درجه بدرجه طی منازل نموده و بخزانه مملکت وارد میشود . چگونه این عواید مملکتی که بالغ بر دو ملیارد و نیم فرانك است از دست تحویلداران مخصوصه خارج میشود ؟ برای اطلاع از مطلب بایستی ابتدا ترتیب سلسله مراتب و پس از آن وظایف تحویلداران مخصوصه را دانست.

۲٤۸ تحویلدار مخصوص در حوزه های نایب الحکومه گی موجود و خزانه دار ولایتی وظیفه تحویلدار مخصوصه را در مرکز ولایت خود انجام میدهد وظایف تحویلداران مخصوصه نسبت بامور دولتی عبارت از ۳ جمله ذیل است :

(اینکه امور دولتی نوشته میشود برای آنستکه تحویلداران مخصوصه علاوه بر وظایف دولتی مامور صندوق امانت ولایتی و رسیدگی بمحاسبات بودجه محلی ولایتی و غیره نیز می باشد)

« ۱ » تحویلداران مخصوصه وجوهاتی که از مامورین مختلفه مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم و تحویلداران پست و تلگراف وغیره مطابق ترتیبات مذکوره بصندوق آنها عاید می شود مرکزیت میدهند .

« ۲ » تحویلداران مخصوصه تحصیلداران حوزه خودرا در تحت نظر گرفته و اداره نموده و چنانکه قبلا بیان گردید مسئولیت وصول مالیاتهای مستقیم حوزه بر عهده آنها است

«۳» تحویلداران مخصوصه نیز خریدو فروش سهام استقراض و منافع آنها راکه از طرف عامه بآنها رجوع شود انجام داده و درموقع تجدید اسناد یا تغییر و تبدیل اسهام نیز از طرف صاحبان وجوه بطور واسطه امور مرجوعه را انجام میدهند .

هیچ یك از ۳ وظیفه اصلی مذکور فوق راجع بموضوع مانبوده و بمرکزیت یافتن وجوه در خزانه مملکت مربوط نیست در حقیقت از این نقطه نظر تحویلداران مخصوصه شخصا موجودیتی نداشته بلکه این مامورین نماینده خزانه دار ولایتی هستند بعلاوه چون تحویل - داران مخصوصه شخصا مسئول دیوان محاسبات نیستند محاسبات آنها بکلی مربوط بروسای آنها و عینا در روز نامة و دفاتر خزانه دار های ولایتی نقل و مندرج میشود و چون برای خزانه داری حساب نگاه داشتند و در تحت اوامر او هستند اصولا نسبت بمرکزیت دادن وجوه یك وظیفه و تکلیفی در سلسله مراتب بشخص آنها وارد نیست .

نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ نسبت باین مطلب شرح ذیل را بیان می نماید: ماده ۳۳۳ تحویلداران مخصوصه در تحت نظر و ریاست تحویلداران کل ولایتی (سابقا خزانه دار کل یعنی خزانه دار ولایتی عنوان تحویلدار کل را داشته است) امور را اداره نموده و معاملات و محاسبات خودرا بتحویلداران کل مزبور مرجوع میدارند.

ماده ۳۳۶ - تحویلداران کل وجوه دریافتی از تحویلداران مخصوصه را با مرکز عواید عمومی تحویل داده یا در محل مصرف نموده یا بعنوان احتیاط نگاهداشته یا برحسب اقتضا احتیاجات اداره بمصرف دیگر میرسانند و در ماده دیگر میگوید: « تحویلداران کل مسئول اعمال و اداره تحویلداران مخصوصه حوزه ولایتی خود هستند » مواد فوق مخصوصا بیانات مارا ثابت نموده وحالت زیر دستی و تابعیت تحویل داران مخصوصه را که عبارت از مامورین ساده خزانه دار ولایتی هستند معلوم میتماید زیرا فقط بواسطه آنها وجوه از زیردست بمافوق

میرسد • پس اشاره به وجود مامورین مزبوره کافی از بیان مطلب
بوده واصل موضوع و مشاغل خزانه دارهای ولایتی که فقط
نماینده ـ خزانه داری کل مرکزی درولایات وتنها اشخاصی هستند
که حقیقتاً در مقابل وزیر مالیه و دیـوان محاسبات مسئول هستند
مراجعه مینمائیم •

۲٭ مرکزیت‌دادن وجوه بتوسط خزانه‌دار های ولایتی

مطابق ماده ۳۳۶ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ مذکوره قبل‌خزانه
دار ولایتی (که سابقاً تحویلدار کل نامیده شده است) وجوه دریافتی
از مامورین زیردست خود را مثل وجوه متعلق بخود تصور نموده و
بطوریکه مایل باشد بمصرف میرساند عموماً همینکه عواید مملکتی
از دست جمع آورندگان اولیه خارج گردیده خود بخود دریداقتدار
و تملك خزانه دار ولایتی می‌افتد از طرف دیگر نباید فراموش نمود
که خزانه دار ولایتی معاملات شخصی نداشته و وجوهاتیکه بدست
اومیرسد متعلق‌بدولت است خزانه دار مذکور مرکزیت بوجوه‌مزبوره
داده و فقط این مرکزیت از نقطه نظر آن است که وجوه را بدولت
تسلیم و تحویل نماید پس وظایف خزانه دار ولایتی را نبایستی ازنظر
شخصی نگاه نموده بلکه وظایفی است مربوط بخزانه مملکت که او
از طرف آن خزانه مامور و نماینده است •

موافق این نظر خزانه دارهای ولایتی یك حساب جاری نگاه
داشته و در آن حساب تمام عایدات و تمام مخارج یومیه بعنوان بده و
طلب یا وارد و صادر ثبت میشود • با داشتن این حساب جاری خزانه
مملکت همیشه مالك وجوهی است که در کلیه مملکت عاید و وارد

شعب او گردیده ووزیر مالیه بااطلاع از اصول معاملات و لابات وجوه موجودی هر نقطه را میتواند بمصارف لازمه برساند روابط خزانه مرکزی باخزانه دارهای ولایتی از روی اساس ثابت و دائمی موافق ترتیب فوق همیشه برقرار و متصل بیکدیگر است • سابقاً حساب جاری خزانه هر ده روزه نفع بآن تعلق گرفته باین معنی کلیه عایدات بعد از ده روز بضرر خزانه دار ولایتی نفع بر آن اضافه گردیده و همچنین در کلیه پرداخت مخارج به منفعت خزانه دار ولایتی نفع به آن علاوه میشده است • این طرز محاسبه جاری است که بطرفین معامله نفع تعلق میگیرد مطابق این ترتیب همینکه خزانه دار ولایتی وجوهی تحویل خزانه‌داری مرکزی نموده یا بحساب خزانه مبالغی پرداخت میکرده است دارای یك جایزه بعنوان نفع بوده بر عکس بمحض آنکه عایداتی را خارج از مهلت و مدت معینه نزد خود نگاه داشته یك جریمه به او متوجه شده است این تشویق از یکطرف بواسطه جایزه و تادیب از طرف دیگر بواسطه جریمه مراقبت مامور را در کار زیاد نموده و توقیف و بی مصرف ماندن وجوه دریافتی را که اسباب ضرر خزانه‌داری ولایتی میشد متروك می‌نمود بلکه خزانه‌دار سعی در آن داشت که مصرفی بر حسب او امر دولت برای وجوه پیدا نموده و نفعی از آن بابت تحصیل نماید تمام هوش و ذکاوت خزانه‌دار ولایتی بکار میرفت در اینکه هر چه زودتر راهی بدست آورد • و سریعا عواید دولتی را خزانه مرکزی ارسال دارد •

معهذا این ترتیب محاسبات جاری چون اسباب افراط و تفریط شد در سنه ۱۸۸۷ لغو گردید وزیر مالیه نیز در آن موقع به‌مناسبت کسور اینکه مجلس از اعتبار و تخصیص محاسبات جاری نموده بود

طرز جدید دیگری بطور تخفیف و مقاطعه برای خزانه‌داران ولایتی مقرر نمود(حکم وزارتی ۳۱ دسامبر ۱۸۸٦)

این ترتیب اخیرهم از موقعیکه حکم وزارتی۳۱ دسامبر۱۸۸٦ تمام تخفیفات و حق العمل‌هائیکه بخزانه‌داران ولایتی داده میشدقطعا حذف وبجای آن مواجب های ثابت ۱۲،۰۰۰ تا ۲۵،۰۰۰ فرانك سالیانه برقرارنمود طبعا لغو گردیده است • ولی باید دانست چنانچه ترتیب نفع در محاسبات جاری طوریکه قبلا شرح داده شد لغو گردید خود محاسبات جاری وجود داشته و همیشه بر طبق این محاسبات‌جاری وجوه دولتی نزد خزانه دار های ولایتی مرکزیت حاصل نموده و وتحویل خزانه مرکزی میشود تنها اختلافیکه طرز حاضره با ترتیب سابق دارد این است که حالیه محاسبات سرمایه فقط نگاه داشته شده و نفعی از هیچ طرف بآن تعلق نمیگیرد •

* ۳ محل هائیکه خزانه داران ولایتی وجوه خزانه مملکت را بمصرف میرسانند

۱ نقاطیکه وجوه را تحویل میدهند

وجوهیکه از طرف خزانه دارهای ولایتی بخزانه داری تحویل میشود ممکن است بمحل‌های مختلفه مصرف برسد قبل از هر چیز وجوه دریافتی آنها بمصرف پرداخت مخارج دولتی همان محل میرسد باین معنی کلیه مخارج دولتی و محل پرداخت آن مخارج در نقاط مختلفه ولایت از طرف حواله کنندگان آن حوزه به خزانه‌داران ولایتی ابلاغ گردیده و در مواقع معینه صورتی از کلیه حوالجاتیکه باید پرداخت

شود از طرف حواله کنندگان تهیه و تنظیم میشود

بعلاوه خزانه‌دارهای ولایتی چنانکه بعدها در فصل بیست‌وچهارم ذکر خواهیم نمود • یك صورت اعتبارات حواله شده را از طرف‌اداره معاملات نقدی

مستقیماً دریافت مینمایند که پرداخت مخارج بایستی درحدود همان صورت واقع گردد . خزانه داران ولایتی‌بااطلاع‌از مراتب‌مرقومه وجوه موجودی خود را مطابق حوالجات صادره بنقاط مختلفه ولایتی تقسیم مینمایند .

چنانچه پس از رفع احتیاجات محلی باز یك مبلغی در صندوق باقی بماند در همچو موقع آن موجودی بیکی از دو مصرف و محل ذیل میرسد .

ابتداخزانه داران‌بفوریت‌مبالغی که‌همکاران ولایتی آنهابعنوان کمك تقاضا نموده باشند برای آنها میفرستند فرستادن وجوه از طرف خزانه داران ولایتی برای یك دیگر فقط باجازه اداره معاملات نقدی است •

ثانیاً فاضل عایدات خزانه داران ولایتی مستقیماً بخزانه‌مرکزی تحویل گردیده‌و خزانه خود وجوه مزبوررا‌بمحلی که لازم‌باشدمصرف میرساند تحویل و ارسال وجوه از ولایت بخزانه مرکزی موافق سه ترتیب است .

یا وجوهیکه بصندوق خزانه مرکزی ارسال میشودعیناً پول‌نقد حمل گردیده(این ترتیب قدیم فعلا متروك و فقط مامورین اطراف‌و حول وحوش پایتخت آنرا معمول میدارند) یا اینکه پرداخت نقدی بعنوان صندوق مرکزی ارسال میشود و یا وجوه‌ارسالی‌به‌شعب بانك

فرانسه بحساب خزانه داری تحویل میگردد (این ترتیب اخیر بیشتر معمول و مجری است)

خزانه در حقیقت یک حساب اماتی با بانک فرانسه باز نموده و این معامله مثل سایر معاملات شخصی متفرقه محتاج بیک قرار داد مخصوصی نیست و معهذا بواسطه اینکه دولت طرف معامله مهمی است خارج از ترتیبات معموله محاسبات جاری خزانه قرار دادی با بانک گذارده ودر آن قرار دادمبلغیکه بانک فرانسه به عنوان مساعده بخزانه بایستی بدهد معلوم شده است چون خزانه داری حساب اماتی با بانک فرانسه استلذا بمیل و اختیار خود هر مبلغیکه لازم باشد در مرکز یا در ولایت برای اجرای امور مملکت بتوسط شعب بانک بمصرف میرساند .

بنا بر این خزانه داران ولایتی فاضل صندوق را بشعبه بانک محل اقامت خودتحویل داده وجوه مزبوربحساب جاری خزانه محسوب میشود چنانچه بر عکس خزانه داران ولایتی محتاج به مبلغی باشند باز بهمان شعبه بانک رجوع نموده و بانک نیز بر حسب حواله اداره معاملات کل نقدی

بحساب جاری خزانه مبلغ تقاضا و حواله شده را پرداخت مینماید

بانک فرانسه بترتیب مذکوره قسمت عمده بلکه تمام معاملات نقدی و تحویل ارسال وجوه خزانه را انجام میدهد بانک مزبور فاضل صندوق تمام روسای مالیه را تحویل گرفته و وجوه دریافتی رافورا در حساب طلب دولت میگذارد .

دولت نیز وجوه مزبوره را در هر نقطه که احتیاج داشته باشد بتوسط بانک ارسال وبمصرف میرساند .

مبلغی را که دولت سالیانه ببانك تحویل میدهد عموما متجاوز از پنج ملیارد و موجودی دولت در آخر سال بر حسب مواقع از صد الی دویست ملیون میشود .

گرچه بانك هنوز در فرانسه مثل سایر ممالك صندوقدار رسمی دولت نیست ولی بانك مزبور یکی از مهم ترین وظایف صندوق داری دولت را انجام میدهند .

اینمسئله بطور مفصل در فصل آینده مورد بحث خواهد گردید

فصل بیست و سوم

خزانه دارهای ولایتی - لوایح رفورم -

وظیفه بانك

* اول — وظایف خزانه دارهای ولایتی (۱) شعبه دریافت عایدات ۰ (۲) مرکزیت دادن وجوه

(۳) معاملات بانك — جهت این معاملات بانك : لزوم کمك رسانیدن به محاسباتیکه برای استقراض جاری باز شده است ۰ ترتیب و نوع معاملات بانکی مخاطرات آنها - احتیاجات بیهوده نظامنامه

* دوم — تاریخ تاسیس خزانه دارهای ولایتی — سنوات اولیه قرن اخیر سهام و قبوض روئیتی — اشکال نزول آنها — انجام دهندگان خدمت شرکت های اتحادیه تجار ۰

معاملات صرافی افلاس ۰ در سنه ۱۸۰۶ ایجاد صندوق محاسبات جاری و طرز حالیه خزانه داری صرافهای مامورین دولتی تشکیلات ۱۸۰۶ تقریبا تغییر نیافته و تا امروز همان ترتیب معمول است ۰

* سوم — لایحه رفورم که به مجلسین پیشنهاد شده است — تغییر شکل خزانه داران ولایتی به تحویلداران با مواجب معین — لایحه تصویب شده از طرف مجلس شورای ملی در سنه ۱۸۸۹ — امور معاملات نقدی به بانك فرانسه واگذار شده است ۰

* چهارم - خزانه‌داری در انگلستان : اداره نمودن امور استقراض به بانك انگلستان موکول گردیده محاسبات جاری وزارت مالیه با بانك

* پنجم - خزانه داری در بلژیك - بانك ملی در بلژیك وظایف صندوقداری دولت را انجام میدهد ۰

تفصیل این تشکیل — قانون ۱۸۵۰ مامورین دولتی متصدی کنترل معاملات صندوق بنام وزارت مالیه منافع و فوایدیکهٔ در سال دولت بلژیك از این ترتیب حاصل مینماید

اول خزانه داران ولایتی

معاملات آنها با بانك

فصل قبل فقط محدود باین مطلب بود که خزانه داران ولایتی چگونه وجوه دولتی رامرکزیت میدهند بنظرنیز مفید است که کلیه مشاغل مامورین مزبوره را مطالعه نمائیم .

چهار جمله ذیل عبارت از خلاصه وظایف خزانه داران ولایتی است .

۱ ـ وصول مالیات های مستقیم ۲ ـ مرکزیت دادن عوایدعمومی مملکتی ۳ پرداخت مخارج عمومی مملکتی ٤ ـ معاملات بانکی

وصول مالیات‌های مستقیم بتوسط تحصیلداران در تحت مسئولیت تحویلداران مخصوصه در حوزه ماموریت‌و در تحت‌ریاست و مسئولیت عالیه خزانه دار ولایتی سابقاشرح‌داده شده‌است .

مرکزیت یافتن عواید مملکتی نیزاخیراً مورد بحث‌گردید

راجع بپرداخت مخارج که بموجب فرمان ۲۱ نوامبر ۱۸۶۵ پس از الغاء و انحلال پرداخت کنندگان مربوط بخزانه داران ولایتی گردید اینمسئله را فعلا مسکوت گذارده و در فصل آتیه که‌مخصوص به‌مخارج‌عمومی‌است مراجعه‌و مطالعه خواهیم نمود .

پس فقط موضوع مباحثه حالیه همانا چهارمین قسمت‌خدمات خزانه‌داران ولایتی است و آن عبارت از معاملات بانکی است که در امور اداره مسئله غریبی بنظر آمده و توضیحات بعدهم شاید رفع این استعجاب رانخواهد نمود .

دولت مثل هرتجارتخانه یا امور صنعتی محتاج بیك مبلغ

وجهی است که در مواقع مشکله بین سال در حالیکه مخارج علاوه از عواید وصولی است آن مبلغ را برای رفع احتیاج خود مصرف نماید خارج از این احتیاج عمومی دولت فراسه کسور تی از بقیه وجه های سابقه دارد که خزانه مملکت بایستی کسورات مزبوره را نیز جبران نماید استقراض جاریه برای تدارك این دو مسئله تاسیس گردیده‌است •

شرح استقراض جاریه ومنابع آن در یك قسمت دیگر کتاب داده خواهد شد •

فعلا همینقدر کافی است که یاد آوری نمود و بگوئیم که ما بین منابع مذکوره محاسبات جاری با خزانه داران ولایتی نیز شمرده میشود •

از ابتدای دو متجدد (رستراسیون) از خزانه داران ولایتی تقاضا شده است که وجوه شخصی خود را برای کمك باستقراض جاری بعنوان محاسبات جاری تحویل خزانه مملکت مینمایند .

میزان حداقل وجه مزبور تا این سنوات اخیر معادل مبلغی بود که برای ضمانت خزانه داران ولایتی می پرداختند •

ولی عموما در موقعیکه نفع زیاد در این نوع مساعده از طرف دولت داده میشود مبالغ پرداختی خزانه داران خیلی زیادتر از میزان معمولی بود چنانکه محاسبات جاری خزانه داران ولایتی در سنوات ۱۸۷۵ و۱۸۷۶و۸۷۷ ' بیکصد ملیون رسید در حالیکه مبلغ ضمانت تخمینا بیش از ۲۸ ملیون نبود و وقتیکه بموجب تصمیم ۱۸۸۹ میزان نفع محاسبات جاری علاوه از نفع قرض خزانه بایستی داده شود مبلغ مساعده خزانه داران از یکصد ملیون به پنجاه ملیون تنزل نمود

در هرصورت خواه یکصد خواه پنجاه ملیون مسئله آنجا است که بدون وسائل ممکن نبود که چنین مبلغ عمده بعنوان مساعده از هشتاد وشش نفر خزانه دار ولایتی خواسته شود زاین نقطه نظراختیار معاملات بانکی به مامورین مزبور داده نشده است ٭

این معاملات بانکی مخصوصا عبارت از بازنمودن محاسبات امانتی باشخاص متفرقه است ٭ خزانه دار ولایتی مطابق همان ترتیبیکه شرکت های بزرك معمول میدارند بواسطه دادن یك نفعی مردم را بامانت گذاردن وجوه درصندوق خود دعوت مینماید امانتی که نزد خزانه دار مزبور گذارده میشود خواه بعنوان محاسبات جاری خواه بعنوان محاسبات اسناد پرداختنی به رویت وخواه بمواعد معینه است نسبت بمصرف وجوه مزبوره این مسئله کاملا معلوم و حتی قطعا دستور العمل داده شده است باین معنی که تمام وجوه امانتی شخاص متفرقه بخزانه مملکت باید تحویل شود و بموجب متحدالمآل های مکرره خزانه داران ولایتی ... در وجه مزبور بهیچ اسم ورسم بدشته و تمام وجه بخزانه داده شود منافعیکه از طرف خزانه داده میشود بجای نفعیست که خزانه دار ولایتی باشخاص متفرقه داده وآنوقت معامله هم هرچه باشد فایده مامورین مزبوره است

همینکه یك چنین معامله امانی اجازه داده شد چندین بایستی معاملات دیگر بانکی و یا صرافی هم خزانه دار ولایتی جزء داده شود مثلا درحالیکه خزانه داران وجوه اشخاص مختلفه را بطور امانت قبول مینمایند پس خرید وفروش سهام بورس راهم بایستی ازطرف خود در عهده گیرند بنابراین وزیر مالیه جزء معاملات فوق را بخزانه داران خود میدهد که برحسب دستور العمل دهندگان وجوه معاملات سهام

دولتی و بعضی سهام صنعتی که محل اطمینان هستند از طرف آن ها بنمایند •

احکام وزارتی اینمسئله را تصریح مینماید که وجوه این معاملات بایستی نقدا پرداخته شود • تمام اسهام ممالك خارجه و اسهام خود فرانسه نیز که اعتبار آن مشکوك باشد ازجزء معاملات فوق خارج است صدور هیچگونه قبوض وسهمی در گیشه های خزانه داری ممکن نیست حتی اعلانات راجع بصدور اسهام هم دراطاق انتظار خزانه داری ممنوع است • فقط درموضوع شرکت سهام شهرپاریس استثنائی بعمل آمده است مذاکره ومعامله در موضوع امور تجارتی باستثنای بعضی موارد بکلی قدغن است •

چنانکه ملاحظه میشود احکام وزارتی سعی درمحدود کردن معاملات بورس به موارد مطمئنه یااقلا موارد کمتر خطرناکی نموده است ولی همان متحد المال های وزارتی واحتیاطات مندرجه خودمصرح مطلب است که مامورین مالیه درچه خطراتی واقع و چگونه کوشش در محافظه آنها شده است

آیا حدود مطمئنه را چگونه میتوان بطور قطع معلوم نمود ؟ خارج نمودن معامله سهام خارجه درصورتیکه معامله سهام فرانسه مجاز است • قدغن نمودن معاملات احتیاطی درصورتیکه معاملات نقدی اجازه داده شده قبول نمودن معاملات تجارتی مگر در موارد استثنائی، خارج نمودن قبوض وسهام تجارتی از گیشه های خزانه باوجود جایزه ومنافعی که ازطرف صادر کننده آن قبوض واسهام داده میشود و باوجود تقاضا و آمدن مشتری در سر محل توزیع آیا با این وصف تشبثات وجود خواهد داشت ؟؟

بدون شبهه خزانه داران ولایتی نسبت باین معاملات مثل اشخاص
ساده و متفرقه بوده و بسمت مامور دولتی معامله نمی نمایند. پس یك
اعلان بخط جلی در اطاق انتظار عمومی کافی خواهد بود دراینکه دولت
هیچ مسئولیتی از معاملات آنها نداشته وبعلاوه به تحویل دهندگان
وجه نیز قبوض ته سوش دار داده نمی‌شود ودراین موارد مامور مثل یك
صراف خود طرف معامله با اشخاص بوده وقبوض رسید درروی کاغذ
های معمولی خواهد داد.

ولی باید دانست از این دو وظیفه مختلف که متوجه یك مامور
است چه اختلاطی حاصل میشود ودر موقعیکه نتایج سوئی واقع شود
از امتزاج این دوشغل ووظیفه (مامور دولت وصرافی) چه نتیجه حاصل
خواهد شد؟ کیسه ها بسته میشود ولی نه برای امور دولتی بلکه برای
قروض شخصی مامور در حالیکه دولت با کمال جدیت مالیات خود را
مطالبه ووصول مینماید همان مامورین دولت قروض شخصی را نمی
پردازند. ما اصرار در این موضوع نمیکنیم زیرا مباحثات فوق العاده
در موقع تاسیس این مطلب واقع شده است همینقدر یاد آوری آن
مباحثات ثابت مینماید که افراط وتفریط درچنین معاملاتی نزدیك بهم
بوده واین معاملات بانکی وصرافی مامورین مالیه را در سر پرتگاهی
می گذارد.

وزیر مالیه دریك مذاکره برای نمایندگان اینطور بیان می
نماید خزانه داران دارای دووظیفه هستند که برای وزارت مالیه ممکن
است بقدر کافی نفوذ در عملیات آنها حاصل نموده و مطمئن شود که
مامورین مزبور از وظایف وتکالیف مقرره خود خارج نمی‌شوند.

مارکی دودیفر در کتاب بزرك خود راجع بمالیه یك تمجیدی

نسبت باین ترتیب مینماید . دولت بخزانه داران ولایتی خود اجازه داده است که باسرمایه داران و تجار روابط بانکی وصرافی داشته و بواسطه این مرابطه تحصیل اعتبار شخصی نموده و در موقع لزوم واحتیاج کمك به عایدات دولتی بنمایند . . . بواسطه این ترتیب عاقلانه دولت به بهترین تشکیلات تجارتی نایل گردیده که اجرای امور یومیه او هیچ وقت بعهده تعویق نیفتد (ترتیب باطرز مالیه فرانسه)

مار کیزد دیفر که همیشه ازاین ترتیب راضی بوده زیرا خودنیز تا یکدرجه مسبب آن بوده است اینطور میگوید : فعالیت ونظم وترتیب این اصل مالیه بعدها یك موضوع مورد تحسین وتمجید تمام دول خارجه خواهد گردید آیا این مسئله صحیح است و تمام دول خارجه این ترتیب خزانه داری فرانسه را تمجید می نمایند ؟ آیا در عوض اینکه تقلید نموده باشند برخلاف این ترتیب اصولی مقرر نموده اند ؟ این موضوعی است که بزودی ازآن بحث خواهیم نمود

آیا باز سزاوار است بگوئیم : که متجددین خودپسندی هستند که بواسطه حسادت یافلسفه های غیر قابل عملی سعی نموده ومایل هستند که این ترتیب ادارهٔ خوب ومفید را از اعتبار انداخته و آنرا به پرخرجی متهم نمایند ؟

برای دانستن حقیقت مطلب وفهمیدن درجه این تمجیداتیکه خیلی مجللانه بیان شده است در هر صورت برما لازم است که لوایح تجدید تشکیلات طرز خزانه داری را که در نزد فرانسه ها حالیه موضوع و مطرح است در تحت نظر در آورده وترتیب اداره آنرا نیز که درخارجه معمول است مراجعه بنمائیم .

۲ - تاریخ تاسیس خزانه داران ولایتی

تشکیلات حالیه خزانه دار های ولایتی مخصوصا طرز محاسبات جاری آنها که مورد بحث ما بوده ازتاریخ ۱۸۰۸ رموقعیست که ناپلئون خودراازدست Faiseure de Service (انجام‌دهندگان خدمت) خلاص نموده وبجای آن اصول حالیه را برقرار نمود.

این اشخاص یك دسته ازصرافان وکارکنانی بودند که هم‌مامور معاملات نقدی خزانه وهم متصدی تهیه آذوقه نظامی میشدند شغل اولی آنها که فعلا موضوع مباحثه ماست عبارت‌از نزول اسناد تحویلداران کل وپرداخت قبوض رسمی آنها و بالاخره تمام معاملات خزانه بود.

اسناد تحویلداران کل عبارت ازعایدی کلیه مالیاتهای مستقیم ومهمترین منابع عایدی بودجه بود که مبلغ آن تخمینا بسیصدملیون کل عایدات بالغ گردید. وابتدای دوره کوسولا برای اینکه ترتیبی در امور مالیه داده شده ودر موقع لزوم واحتیاجات فوری وجوه عاید گردد موافق نظامنامه جدیدی تحویلداران کل مجبور بودند که در ابتدای هرسنه مالیه مبالغیکه ماهیانه بابت مالیات وابجمعی خودباید بدون به پردازند معلوم وسند بسپارند نسبت باشکالاتیکه در وصول مالیات ممکن بود حاصل شود موقع پرداخت وعده قسط هر ماه راچهارماه بعدعقب انداختند باین معنی که قسط ماه ژانویه در ماه مه بایستی پرداخت شده وقسط آخر ماه دسامبر در ماه آوریل سال بعد تادیه میگردید.

موافق ترتیب مذکوره تحویلداران کل مالیاتیکه بموجب قانون بایستی در مدت دوازده ماه رمالیت دهندگان دریافت دارند در مدت شانزده ماه بدولت می پرداختند این مهلت به تحویلداران کل اجازه

نسبت باین ترتیب مینماید . دولت بخزانه داران ولایتی خود اجازه داده است که باسرمایه داران و تجار روابط بانکی وصرافی داشته و بواسطه این مرابطه تحصیل اعتبار شخصی نموده و در موقع لزوم واحتیاج کمك به عایدات دولتی بنمایند . . . بواسطه این ترتیب عاقلانه دولت به بهترین تشکیلات تجارتی نایل گردیده که اجرای امور یومیه او هیچ وقت بعهده تعویق نیفتد (ترتیب باطرز مالیه فرانسه)

مارکیزد دیفر که همیشه ازاین ترتیب راضی بوده زیرا خودنیز تا یکدرجه مسبب آن بوده است اینطور میگوید : فعالیت ونظم وترتیب این اصل مالیه بعدها یك موضوع مورد تحسین وتمجید تمام دول خارجه خواهد گردید آیا این مسئله صحیح است وتمام دول خارجه این ترتیب خزانه داری فرانسه را تمجید می نمایند ؟آیا در عوض اینکه تقلید نموده باشند برخلاف این ترتیب اصولی مقرر نموده اند ؟ این موضوعی است که بزودی از آن بحث خواهیم نمود

آیا باز سزاوار است بگوئیم : که متجددین خودپسندی هستند که بواسطه حسادت یافلسفه های غیر قابل عملی سعی نموده ومایل هستند که این ترتیب ادارهٔ خوب ومفید رااز اعتبار انداخته وآنرا به پرخرجی متهم نمایند ؟

برای دانستن حقیقت مطلب وفهمیدن درجه این تمجیداتیکه خیلی مجللانه بیان شده است در هر صورت برما لازم است که لوایح تجدید تشکیلات طرز خزانه داری راکه درنزدفرانسه ها حالیه موضوع و مطرح ست در بحث نظر درآورده وترتیب اداره آنرا نیز که درخارجه معمول است مراجعه بنمائیم .

۲ - تاریخ تاسیس خزانه داران ولایتی

تشکیلات حالیه خزانه دار های ولایتی مخصوصا طرز محاسبات جاری آنها که مورد بحث ما بوده از تاریخ ۱۸۰۸ از موقعیست که ناپلئون خود را از دست Faiseure de Service (انجام دهندگان خدمت) خلاص نموده و بجای آن اصول حالیه را برقرار نموده.

این اشخاص یك دسته از صرافان و کار کنانی بودند که هم مامور معاملات نقدی خزانه و هم متصدی تهیه آذوقه بطور می شدند شغل اولی آنها که فعلا موضوع مباحثه ما است عبارت از نزول اسناد تحویلداران کل و پرداخت قبوض رسمی آنها و بالاخره تمام معاملات خزانه بوده.

اسناد تحویلداران کل عبارت از عایدی کلیه مالیاتهای مستقیم و مهمترین منابع عایدی بودجه بود که مبلغ آن تخمینا به سیصد ملیون کل عایدات بالغ گردید. از ابتدای دوره کونسولا برای اینکه ترتیبی در امور مالیه داده شده و در موقع لزوم و احتیاجات فوری وجوه عاید گردد موافق نظامنامه جدیدی تحویلداران کل مجبور بودند که در ابتدای هر سنه مالیه مبلغیکه ماهیانه از بابت مالیات انوا بجمعی خود باید بدولت به پردازند معلوم و سند بسپارند نسبت باشکالاتیکه در وصول مالیات ممکن بود حاصل شود موقع پرداخت وعده قسط هر ماه را بچهار ماه بعد عقب انداخته باین معنی که قسط ماه ژانویه در ماه مه بایستی پرداخت شده و قسط اخیر ماه دسامبر در ماه آوریل سال بعد تادیه میگردید.

موافق ترتیب مذکوره تحویلداران کل مالیاتیکه بموجب قانون بایستی در مدت دوازده ماه از مالیات دهندگان دریافت دارند در مدت شانزده ماه بدولت می پرداختند این مهلت به تحویلداران کل اجازه

موفقیت حاصل ننموده ومهمترین آنها مسئله پول مکزیك بود (۱) بواسطه کمی پول کمپانی اسنادتحویلداران کل را در بانك فرانسه نزول و همینکه اسناد مزبوره را نقد نمود کمپانی خود شروع بدریافت وجوهی نمود که تدریجاً بایستی داخل صندوقهای مالیه گردیده بطوری که در سر موعد بانك فرانسه هیچ مبلغ موجودی در مقابل اسناد گروئی های خود درصندوق مالیه یافت ننمود

این شرکت هم در ابتدای تاسیس و ایجاد خود تقریباً کارش منجر بتعویق و عدم پرداخت وجوهی خود گردید و بواسطه وسائل چندی اجتناب واحتراز از عنوان ورشکستگی مینمود مثلا در موقع پرداخت پولهای نقره را یك بیك با کمال دقت شماره نموده و تحویل میداد تا اینکه بهر نفر آدم فقط وجه یك بلیط را کارسازی مینمود و قبلا هم نمرههای ترتیب برای پرداخت وجوه در دائرههای مخصوصه تقسیم نموده بود و غیره و غیره موافق ترتیب مذکوره در یکروز پانصد تا ششصد هزار فرانك فقط از صندوق کمپانی مزبور اخذ میگردید (۱ دسامبر ۱۸۰۵)

با وجود این ترتیبات بازاوضاع کمپانی مخارجه طوری بود

---

۱ مسئله پول یاقروض مکزیك بطور خلاصه عبارت ازقرارداد بود بادولت اسپانیول نمود وچون بواسطه استیلای انگلستان در تمام دریا ها دیگر پول اسپانیول در متصرفات مکزیك و پرو باروپا حمل نمی گردید هرپیاستر مکزیك را در ۳ فرانك ۷۵ سانتیم خرید در حالیکه هرپیاستر در اروپا پنج فرانك قیمت داشت اوراد درنظر داشت که با اجازه حمل آنها از پیت وزیر معروف انگلستان حاصل نموده یا بطور قاچاق بدون اطلاع کشتی های جنگی انگلستان وجه مزبور را از مکزیك حمل باروپا بنماید ولی اغتشاش و انقلاب اروپا نقشه او را برهم زده ومعامله او سبب پرشدن خزانه اسپانیول و تهی گردیدن صندوقهای مالیه فرانسه گردید

که بالاخره کارش بورشکستگی کشید کمك های نقدی که ازطرف بانك فرانسه داده شده بود مدتی سبب حیات شرکت مزبوره گردیدولی همینکه ناپلئون از فتح پاریس مراجعت نمود عجله در رفع این بی ترتیبی ها نموده و ابجاه کمدگان خدمت را مجبور نمود که هرچه موجود دارند بدولت تحویل نموده و باربه ماربو را معزول وبجای آن مولیر را منصوب نمود کسر عمل تجار مجتمعه به ١٤١ ملیون معین گردیده (چندی بعد از این مبلغ هم کمتر شد) وزیر جدید با امپراطور موافقت نمود در اینکه خودرا قطعاً از دست صرافان خارجی خلاص و آسوده نمایند ؛

ازروی همین عقیده بود که تشکیلات جدید خزانه داری مقرر گردید در موقعی که فرمان ژوبه ١٨٠٦ را بامضای ناپلئون میرسانید امپراطور بیان ذیل توضیح و توصیف مطلب را نموده « من نمیتوانم باین زودی فرمان آزادی خزانه دولت را امضا نمایم »

این فرمان ١٦ ژوبه ١٨٠٦ درحقیقت آزادی خزانه مملکت را شامل بود فقط در حالیکه مداخله صرافان را در امور مالیه بکلی خارج مینمود ، فکر بهتری بکرده جز آنکه در داخله خود اداره مالیه بحساب آنها صرافانی از مامورین دولتی ایجاد نماید ، اصل عمده فرمان ١٦ ژوبه ١٨٠٦ از قرار ذیل است :

١ ـ یك صندوق مخصوصی در خزانه تاسیس میشود که وظیفه آن صندوق عبارت از رسانیدن (باسرع وسائل امکان)عایدات بمخارج ولایات خواهد بود .

٢ صندوق مزبور محاسبات جاری بانمام تحویلداران کل باز خواهدنمود (ماده ٤)

ازا آن تاریخ تحویلداران کل حق مصرف اضافه عایدات خودرا بمیل خود نداشته و نمیتوانستند محلی برای مصرف موجودی خود انتخاب نمایند ازآن ببعد فقط محلی که‌اجازه داده‌شده و تشویق در آن موضوع هم شده بود همانا امانت گذاردن وجوه بعنوان محاسبات‌جاری خزانه بود . ایجاد محاسبات جاری بلاخره باین مطلب منتهی گردید که وجوه موجودی که تدریجا در تمام خاك فرانسه عاید دوائر مالیه میشد در ید اقتدار و اختیار خزانهٔ مرکزی‌وارد گردید بعلاوه نفعی که از تحویل این وجوه بعنوان محاسبه جاری خزانه معین و مرحمت‌شده بود عاید تحویلداران کل گردیده و مامورین مزبور محتاج بآن‌نبود که مثل سابق وسائل دیگری برای مصرف وجوه ایجاد نمایند .

ترتیب قدیم‌اسناد باقساط ماهیانه بوعده ٤ ماهه نسبت بمالیاتهای مستقیم‌با ایجاد محاسبات جاری‌مانوس گردید ، فقط نفع و فایده‌تحویل داران راجع‌بمبلغی‌بود که اضافه‌از اقساط‌معموله تحویل داده بودند .

وزیر مالیه در نطق‌خود میگفت : خزانه یك نفعی بتحویلداران کل وعده نموده نسبت بوجوهیکه بطور مساعده قبل از موعد مقرره بحساب جاری خزانه‌میگذارند ولی تحویلداران نیز بایستی‌تمام‌عایدات خودرا یومیه بمحض دریافت تحویل صندوق نمایند

موافق ترتیب مذکور‌صندوقی‌که در سنهٔ ١٨٠٦ ، ایجاد گردید برای تمام تحویلداران کل یك محاسبه جاری نگاهداشته مامورین مزبور وجوه دریافتی خودرا بمحض وصول تحویل صندوق نموده واین که قبل از موعد مقرر وجهی از طرف تحویلدار بصندوق تادیه شده بودبهمان مبلغ اضافه نفعی تعلق گرفته و باو عاید میگردید

تحویلداران کل در حقیقت بمنزله مالك اضافه پولیکه قبل از

موعد مقرر تحویل گردیده تصور شده و بموجب قرار داد آن اضافه نفعی از طرف خزانه بماموربن مزبور داده میشد تا اینکه محل دیگری ولو موقتی هم باشد برای امانت و نگاهداری وجوه جز صندوق خزانه جستجو ننمایند وزیر مالیه شخصاً نتایجی که از فرمان ۱۸۰۶ حاصل میگردید بمضامین ذیل بیان نمود مقصود از از این ترتیب این بوده است که وجوهات بی نفعی در هیچ صندوق گذارده نشده و ممانعت از تغییر و تبدیل محل پول‌های نقد شود (یعنی فقط تحویل صندوق خزانه بشود) و بالاخره بمامور دولتی هم همان اجر و فایده تعلق بگیرد که بواسطه آن امور و معاملات خودرا مرتب و منظم بنماید.

بعلاوه باز وزیر مزبور میگوید : صندوق خزانهٔ روابط روسای مالیهٔ را با خزانهٔ تکمیل نمود و عواید مالیات مستقیم قبل از موعد مقرره بصندوق مزور وارد گردیده وهر خطری را که ممکن بود در این مدت فاصلهٔ دریافت مالیات و تحویل بخزانهٔ بوجوه دولتی وارد شود رفع کرده و رؤسای مالیه برای منافع شخصی خود هم کهٔ باشد سعی و تعجیل در زود رسانیدن وجوه بخزانهٔ دولت مینمایند.

(محاسبات کل خزانه در سال چهاردهم جمهوریت ۳۰ اوت ۱۸۰۸) بطور خلاصهٔ مفهوم اداره تحویلدار کل بشکل یك مامور صراف متصدی وصول مالیات بمسئولیت وضمانت خودش و مرکزیت دادن وجوه حوزه ایالتی ظاهر گردید مثل اینکه اداره مالیهٔ حوزه تحویلدار باو اجاره دادهٔ شده باشد مامور مزبور قبل انقضای موعد مقرره مجاناً وجهی تحویل صندوق نمینمود . وضمناً تحویلدار ناگزیر بود که وجوه دریافتی را بتوسط صندوق های مخصوصهٔ بخزانهٔ مرکز برساند و نفع خود را بگیرد . این بود اصل و مبداء تشکیلات حالیهٔ خزانه داران کل چنانچه

در بیان تاریخ مفصل او اصرار گردیدباین مناسبت بود که تاسیس و تشکیل سنهٔ ۱۸۰۶ تقریبا بطور دائمی تا ایام اخیر موجود بوده است . برای کسب اطلاعات این موضوع رجوع بصورت نظامنامه‌های عمده مربوطه بآن کافی خواهد بود .

در سنه ۱۸ ۵ اسنادی که تا بانوقت بتحویلداری کل برای وصول مالیاتهای مستقیم می سپردند موقوف گردید .

احکام صادره ازطرف وزیر مالیه در ۷ نوامبر و ۹ دسامبر ۱۸۱٤ الغاء ترتیب مذکوره ذیل را از اول ژانویه ۱۸۱۵ مقرر نمود ازاین تاریخ محاسبات جاری فقط عبارت از معاملات واقعی عایدات و مخارج درهمان موقع عمل واجرا خواهند بود .

از آن تاریخ طرز و ترتیب مساعده ئیکه بیان نمودیم بعنوان محاسبات جاری خزانه داران ولایتی وجود پیدا کرد از آن ببعد برای رفع احتیاجات دولتی باعتبارات شخصی مامورین مزبور رجوع گردید و بهمین مناسبت چنانکه قبلا بیان کردید) خزانه داران ولایتی اجازه داده شد که وجوه اشخاص متفرقه حوزه ولایتی خود را جلب و اخذ نموده و بوسیله محاسبات جاری بصندوق های خزانه تحویل دهند صفت صرافی که تحویلداران کل دارا بودند درمورد خزانه داران کل تایکدرجه وسعت حاصل نمود .

پس از دوره تجدد احکام ۸ دسامبر ۱۸۳۲ ترتیب قدیم را در موضوع مسئولیت مامورین مالیه مجددا برقرار نمودوقانون ٢٤ آوریل ۱۸۳۳ متعاقب ورشکستگی کسنر Kexner کنترل برروی قبوض نه‌سوش دار راکه سابقا بیان کرده ایم مقرر داشت پس ازآن تاریخ مهم ترین رفورم هائیکه قبل از رفورم حالیه برقرار گردیدهمانا یکی بودن مشاغل

پرداخت کننده مخارج ودریافت کننده عایدات بود که بدست خزانه داران وپرداخت کنندگان کل واگذار گردید

از یکی بودن این دوشغل در دست یك مامور وظایفیکه سابقا بهر یك از آن مامورین بطور جداگانه راجع بود تغییری حاصل نه نمود •

نظریه اینکه این اساس بیشتر از ربع یك قرن طول کشیده و تغییری در آن حاصل نشده است می توان فهمید که مارکیزددیفر چه اندازه مقرور به نظر وعمل خود بوده است •

از آن طرف نیز باید دانست که خیلی از مصنفین معاصر هم تنقیداتی در این موضوع نموده اند مصنفین معاصر میگویند مدت زمانی است که سبب وجهة عمده وجود تحویلداران کل ازبین رفته است وحالیه دیگر آن موقعی نیست که تحویلدار کل با اعتبارات شخصی خود برای دولت تهیه وجه نموده رفع احتیاجات را بنمایند .

تشکیلات حالیه خزانه داری کل یك سابقه تاریخی بی مناسبت با اوضاع حاضره است که میبایستی از اصول مالیه ما خارج گردد این یك بی ترتیبی عجیب وغریبی است که دوشغل به یکنفر واگذار شده از یکطرف مامور خزانه دولت بوده وبانهایت دقت بایستی منافع خزانه را مدافعه وحفظ نماید وازطرف دیگر صراف وطرف معامله و در صدد است که فوائد ممکنه را از وجوه خود تحصیل نماید • یاد کارایام گذشته ومنافع شخصی فقط باعث وسبب این تشکیلات قدیم است •

حملاتیکه به دفعات مکرره بطرز تشکیلات مذکوره شده موافق بیانات فوق بلکه عجالتا شدید ترهم بوده است وبالاخره برفورمی منتهی گردیده که ما آنرا مداقه ومراجعه خواهیم نمود •

۲ - رفورم تاسیس خزانه داران ولایتی

مابین اصولیکه برای رفورم تاسیس خزانه داران ولایتی پیش بینی
گردید یکی راجع به تغییر شکل متصدیان امر خزانه داری بمثل
مامورین رسمی دولت باحقوق معین بوده ودیگری واگذار کردن مشاغل
آنها به بانك فرانسه بوده است • بعضی اوقات نیز هردو نظر بایکدیگر
توام گردیده است .

تغییر دادن خزانه داران ولایتی به مامورین با مواجب معین
(چنانکه امروزه اغلب مستخدمین دولتی حتی آنهائیکه وظایف و
مسئولیت های خیلی بزرك را داراهستند) بنظر یك پیشنهاد سهل وقابل
اجرائی است مثل آنکه پرداخت کنندگان وجوه تامدتیکه وجود خارجی
داشته اند باوجود اینکه برطبق همکاران خود تقریبا همانقدر هاوجوه
دولت را عمل و معامله می نمودند دارای مواجب معین بوده اند از نقطه
نظر طرز اول «داشتن حقوق است» بوده است که Sadi Carnet وزیر مالیه لایحه
رسمی ۱٦ مارس ۱۸۸٦ را تهیه نموده «پیشنهاد مزبور و لایحه بودجه
۱۸۸۷ درج گردیده است » حذف کلیه عواید مختلفه ازقبیل تخفیف
حق العمل وهرعنوان دیگر که بخزانه داران ولایتی بتوسط بودجه دولتی
یادوائر عمومی دیگر داده میشد در لایحه مذکوره اعلان گردیده بود
در عوض مواجب های معینه از ۱۰۰۰۰ تا ۲۰۰۰۰ فرانك برای آنها
مقرر شده بود ؛

بعلاوه یك مدد معاش از ۱۵۰۰۰ تا ۳۰۰۰۰ فرانك بعنوان
مخارج ومصارف مسئولیت درباره مامورین مزبور بر قرار گردیده بود
بالاخره نسبت بخدمات خرید منافع استقراض وتوزیع اسهام دولتی

حق‌العمل‌های متناسبی بطور استثنا کمافی السابق رای آنها محفوظ مانده بود • این پیشنهاد قانونی که خیلی مداقه در او گردیده وتمام نکات در آن پیش بینی شده بود وسبب یك صرفه جوئی سالیانه دوملیون و نیم میشد ازطرف مجلس شورای ملی قبول نگردید حتی پیشهاد مزبور در تحت مذاکره بیرون نیامد زیرا کمسیون بودجه درآن موضوع موانع نراشیده ووزیر مالیه هم اصراری نه‌نمود •

بزودی یك پیشنهاد شبیه بـه پیشنهاد مـذکوره که از ابتکار پارلمانی بود موردقبول مجلس واقع گردید • این پیشنهاد پارلمانی خزانه داری ولایتی را به پنج طبقه‌باحقوق ثابت از ۱۲۰۰۰تا ۲۵۰۰۰فرانك تقسیم نموده بود• تمام حق‌العمل ها در بودجه دولتی بآنها مرحمت‌شده مدد معاش خارج از بودجه به‌عنوان خسارت مسئولیت برای مامورین مزبور باقی ماند (۱)

درحقیقت این‌پیشهاد هم درخطوط اساسی مثل همان‌لایحه۱۸۸۶ بود وزیر مالیه بیهوده مخالفت درپیشنهاد اخیر می‌نمود زیراطرح‌مزبور نه فقط از طرف مبتکرین آن دفاع گردیده بلکه کمیسیون مجلس‌هم تصویب آنرا نموده وبالاخره ازطرف‌مجلس شورای ملی بایك اکثریت تامی رای داده شد •

از همانوقت مجلس در موقع مذاکره بودجه ۱۸۹۰برای تحکیم وتثبیت رای خود قبل ازآنکه سناهم درآن باب رای داده باشد درمبلغ اعتبار وزارت مالیه راجع بمواجب خزانه دار های ولایتی تغییراتی داد جلسه ۲ ژوئیه ۱۸۸۹ سنااقتدارای مجلس را که بوسیله اعتبارات‌بودجهٔ

(۱) این مدد معاش خارج از بودجه از محل صندوق امانت و امثال آن عاید آنها می گردید

رفورم اداری نمود پیروی نه‌نمود.

ضمنا رضایت خود را در موضوع تغییر شکل مشاغل خزانه‌داران ولایتی باقیود چندی بیان کرد (راپرت کمیسیون سنا ۱۱ ژوییه ۱۸۸۹) وبالاخره برای اینکه مناقشهٔ درکار حاصل نشود با وجود اعتراضات موجه تغییراتی راکه مجلس شورای ملی دراعتبارات بودجه لایحه بودجه ۱۸۹۰ داده بود تصویب نمود «جلسه ۱۵ ژوئیه ۱۸۸۹» رفورم مزبور از راه رقم یعنی مبالغ مواجب از همان تاریخ در دوره مقننه تصدیق وثبت گردیده وپس از نظامنامه ۳۱ دسامبر ۱۸۸۹ که ارقام بودجه را باترتیبات اداره تطبیق وموافق می‌نمود عملا هم بموقع اجرا گذارده شد.

نظامنامه ۳۱ دسامبر ۱۸۸۹ برای خزانه داران ولایتی حقوق ثابتی از ۱۲۰۰۰ تا ۲۵۰۰۰ فرانك به پنج طبقه معین کرده (ماده ۱) ودرماده دویم حق‌العمل ها وتخفیف هائیکه از بودجه دولتی بمامورین مزبور داده میشد حذف نمود وبالاخره برای هرخزانه دار بطور مقاطعه بعنوان مخارج دفتری کمك خرج تصویب نموده که میزان آن بموجب حکم وزاری معین میگردد ماده ۳ خزانه داران ولایتی دیگر از حق‌العمل ها وتخفیفات بودجه استفاعی نبرده فقط مواجب‌های خارج از بودجه زمحل صندوق امانات وکردی فنسیه «یك بانکی است راجع به املاك واراضی وغیره» برای آنها محفوظ ماند پس مامورین مزبور از آن به بعد مستخدم دولتی بامواجب معین بوده وبعنوان کمك خرج مخارج دفتری نیز مالك اند که حق وقتی بطور مقاطعه بآنها داده میشد.

یك پیشنهاد دیگری نیز ازمدت زمانی است بمجلس شورای ملی وسنا تقدیم گردیده وموافق آن بپیشنهاد اداره تشخیص عایدات واداره دریافت مالیات های مستقیم هردو بدست یکنفر بایستی واگذار گردد

بر طبق نظر خزانه‌دار و مدیر مالیات های مستقیم عبارت از یك شخص بوده ووظایف هردوشغل متعلق بهمان یکنفر خواهد بود بعلاوه تحقیقات و محاسبات جاری معاملات بانکی وغیره بکلی از میان رفته و بجای آن مواجب ثابت ومعین برقرار میگردد.

چنانچه این امتزاج تا کنون به تاخیر افتاده ولی میتوان بمباحثات مفیدیکه در آن موضوع در دوره های اجلاسیه واقع گردیده مراجعه نمود.

یك پیشنهاد دیگری که خیلی تند تر از نظریات سابقه است نه فقط خزانه داران ولایتی را از وظایف حالیه صرافی که (تمام مردم موافق با حذف آن هستند) محروم میدارد بلکه مطابق برحسب این عقیده مشاغل معاملات نقدی دولتی هم بایستی از دست خزانه داران ولایتی گرفته شود.

برطبق این پیشنهاد اخیر بانك فرانسه صندوق دار دولت خواهد بود روابطی که خزانه دولتی را بابانك فرانسه مربوط مینماید مسبوق هستیم باین ترتیب که تمام معاملات نقدی خزانه بتوسط بانك واقع می گردد و چنانکه سابقا بیان گردید خزانه داران ولایتی دائما عایدات خود را به شعب بانك تحویل داده و کمك خرج هم هرچه لازم باشد از شعب بانك اخذ مینمایند این پیشنهاد جدید از این ترتیب هم جلو تر رفته وصندوق را کاملا بدست بانك واگذار مینماید.

صاحبان نظر اخیر میگویند: تحویل پول از صندوقهای خزانه به بانك یا از بانك بخزانه چه نفعی را شامل است؟

آیا سهل تر نخواهد بود که نقل وتحویل زیادی و پرخرج وجوه را موقوف نمود ووظیفه دریافت وجوه ارسالی تحویلداران را به بانك

واگذار کرد وهمچنین پرداخت حوالات مخارج را بعهده بانك فرانسه گذارد ؟ با این ترتیب تمام امور صندوق بتوسط بانك واقع گردیده و عایدات مملکتی از آن ببعد از جای خود فقط برای رسیدن بمقصد اصلی سیر وحرکت مینماید . اما در خصوص مستخدمین دولتی تحویلدار وپرداخت کننده .

وظایف آنها محدود بهمان مشاغلی خواهد بود که مربوط بآنها است . معاملات بانکی در بانك فرانسه واقع گردیده ونظارت ومحاسبات در دست دولت باقی خواهد ماند وهر کدام قسمتی از وظایف را انجام میدهند که مخصوص ومربوط باواست وموافق ترتیب فوق ازروی قواعد عقلی مسائلیکه تا کنون معوق مانده منظم ومرتب خواهد گردید چون مسئله تجدید امتیازات بانك فرانسه رسما در تحت مشاوره مجلسین گذارده شده است ما فقط برای یاد آوری ترتیب تشکیلات خزانه داری را در چند نقطه از ممالك خارجه بیان می نمائیم .

* ٤ ـ خزانه داری در انگلستان در آلمان و در بلژیك

دولت در انگلستان یك قسمت عمده از وظایف مالیه خود را به بانك واگذار مینماید .

بانك انگلستان اولا مخصوصا ومنحصرا اماره وراداره نمودن استقراض عمومی است . بانك مزبور مستقیما منافع قروض ثابته وجاریه را به طلبکاران دولت پرداخته مبلغ مزبور تخمینا عبارت از ۸۰۰ ملیون فرانك سالیانه میباشد و معاملات نقل و تحویل راجع باین سهام هم در عهدهٔ بانك است پرداخت کوپن ونقل وتحویل اسهام استقراض عمومی اولین وظیفه ایست که به بانك انگلستان واگذار شده است .

در مقابل انجام این خدمت بانك مزبور ازدولت وجهی به‌عنوان جبران خسارت (یاحق العمل) دریافت میدارد این وجه‌مطابق‌جدول مخصوصی (که هرچه‌معامله‌بیشتربود حقوق‌بانك کمتراست)عبارت از پنج‌ملیون فرانك سالیانه‌است

ثانیا تمام ادارات مالیه از قبیل گمرکات عواید داخلی پست و تلگراف وعوایدمتفرقه تمام وجوه ما خوذه خودرا مستقیمابحسابجاری خزانه دولتی ببانك انگلستان تحویل میدهند این محاسبات جاری نیز درصورت لزوم‌ازمحل‌صدورقبوض خزانه‌بامساعده‌هائیکه‌خودبانك‌بانفع دولت میدهد اضافه میشود از طرف دیگر

پرداخت کننده کل برای احتیاجات خود با اجازه کمترل ژنرال و خزانه داری اربابت حساب جاری مزبور دائما وجوهی ازبانك اخذ مینماید بانك انگلستان از بابت پرداخت این وجوه حق العملی دریافت ننموده ونفع بانك از همان موجودی عمده‌محاسبات‌جاری‌است که‌همیشه‌درپیش‌او موجود است(موجودی‌دربانك برحسب‌مقتضیات‌وقت خیلی‌مختلف‌است)

بطور خلاصه بانك انگلستان ازدوراه بدولت‌خدمت مینمایداولا با گرفتن یك حق العمل پرداخت منافع و نقل و تحویل استقراض عمومی را در عهده گرفته‌و ثانیا بدون آنکه از آن بابت‌وجهی‌ازدولت دریافت نمایدیك محاسبه جاری باخزانه مثل سایر طرفهای‌معامله‌خود بازمینماید

در آلمان بانك مملکت‌امپراطوری که‌بموجب قوانین١٤ مارس ١٨٧٥و٦ دسامبر ١٨٨٩ تاسیس گردیده‌است

منافع استقراض مملکت امپرا توری را پرداخت مینماید ولی —

استقراض دولت آلمـان که خیلی کمتر از استقراض پروس است بیش از ٤١ تا ٤٢ ملیون فرانك منافع سالیانه نداشته که بموجب کوپن دروجه حامل

پرداخت گردیده و مخارج آن در سال به ٨٠٠٠٠ فرانك تخمین شده است بانك آلمان نیز درمیان مخارج

صندوق عالی مملکت امپراطوری را پرداخت نموده و عایدات این موسسه راهم که بواسطه سهامی است که کمتر از ١٢٥٠٠ فرانك نیست دریافت مینماید. معاملات مذکوره بانك آلمان همیشه عبارت از امور راجعه بآلمان بوده (مقصود آنست که معاملات سایر ممالك متحده آلمان مربوطه بمیانات فوق نیست) و مخصوصا درمیان این معاملات امور مربوطه به خزانه عدلیه و داخله در پایتخت است وزارت خانهای خارجهٔ پست جنگ و بحریهٔ هر یك صندوق دارهای مخصوص خود را داراهستند

کاریکه حقیقتا برای دولت مفید است و بتوسط بانك آلمان انجام میشود همانا عبارت از دریافت و حفظ تمام عایدات محلی وپرداخت مبالغ لازمهٔ برای مخارج مملکت امپراطوری آلمان وپروس است که درمرکز بادر ٢٠٨ شعبهٔ بانك آلمان درتمام نقاط مختلفه معاملات معامله وانجام میشود . برای استفاده از این مطلب دولت آلمان (مثل هرشخصی که دارای اعتباری باشد) یك حساب جاری با بانك باز نموده وآن حساب جاری در تمام شعب بانك بر حسب احتیاجات ومواقع پول تحویل یا از آن شعب وجه دریافت میشود با این ترتیب تمام زحمات و سرگردانی های نقل و تحویل وجوه از خزانهٔ مملکت دفع شده وبرای حق العمل یا اجرت زحمتی که بانك متحمل میشود خزانه دولت بایستی همیشه

یکمبلغی که حداقل آن کمتر از ۱۲۵۰۰۰۰۰ فرانك نباشددربانك موجود داشته‌باشد اداره راه های آهن‌پست‌وغیره‌هریك‌باانك‌یك‌حساب جاری مخصوص مشخصی برای امورمربوطه‌خودخارج‌ازمحاسبات‌جاری خزانهٔ بازمینمایند

در بلژیك بانکملی بلژیك بموجب‌قوانین ۵و۱۰ ماهمه۱۸۵۰ کاملا وظایف صندوقداری دولت را انجام‌مینماید چندی قبل ازقوانین ۱۸۵۰ هلند که بلژیك‌هم جزءِ آن بوده مرکزیت دادن وپرداخت تمام وجوه‌بودجهٔ را ببانك وشعب آن واگذارنموده بودپس ازتجزیهٔ هلاند از فرانسه در سنهٔ ۱۸۱۵ این مملکت سعی در آن داشت که ترتیب‌تشکیلات فرانسه‌راراجع به‌تحویلداران کل‌وتحویلداران‌مخصوص و صندوقدار مرکزی برهم‌زده‌واین‌اموررا بیك‌بانك مخصوصی واگذار نماید بانك‌مربور نام

شرکت عمومی برای توسعهٔ‌صنایع ملی خوانده میشد درموقعی که بلژیك استقلال خودرا بدست آورد پس از سنهٔ ۱۸۳۱ اولاروابط خودرا باشرکت مزبوره تمدید نموده‌ولی نظر باشکالاتیکه بعمل‌آمده قانون ۵مه۱۸۵۰ ایجادیك بانکملی نموده وبانك‌مزبوربموجب‌قانون ۱۰ مه‌سال‌مذکوردارای مقام‌وشغل صندوقدار دولتی گردیدمشاغل صندوقداری بانك ملی‌به ترتیب ذیل‌انجام پذیراست

بانك ملی‌بایستی در هرحوزه‌ولایتی وهر جای دیگری که‌دولت لازم بداند شعب تشکیل داده ودر بین اجزاء هر شعبهٔ بانك یك نفر مامور مخصوص بنام صندوقدار دولتی وجود داشته صندوقدار مزبوررا سنا از بین یك صورتیکه از طرف هیئت مشاوره بانکملی پیشنهادشده انتخاب مینماید وجزء مستخدمین بانك محسوب میشود صندوقدار

محاسبات خودرا بر طبق دستور العمل دولت نگاه داشته و از طرف مامورین وزارت مالیه تفتیش در کارهای راجعهٔ او بعمل آمده و از طرف دیوان محاسبات نیز مامور او تفتیش ورسیدگی میشود

صندوقدار محاسبه معاملات سالیانه خودرا بدیوان محاسبات تقدیم مینماید تمام تحصیلداران مالیاتی و تحویلداران وجوه مربوطه ببودجه عایدات خودرا کلیةً بصندوقدار مزبور تحویل مینمایند همینطور تمام طلبکاران دولتی نیز وجوه خودرا از صندوق مزبور دریافت مینمایند در مقابل این صندوقدار از طرف وزارت مالیه مامور دیگری نیز مستقیما فرستاده میشود تمام معاملات عایدات و مخارج دولتی که بتوسط صندوقدار مزبور بعمل میآید تحت کنترل این مامور است مامور وزارت مالیه بنام مامور خزانه

حتی الامکان در همان شعبهٔ بانك انجام وظیفه نموده یا نزدیك ببانك محلی اختیار مینماید و نسبت بعایدات مامور امضای قبوضی است که از طرف صندوقدار دولتی بمردم داده میشود و تهسوش را از قبوض مزبور جدا نموده و در حقیقت وظیفهٔ او شبیه بهمان کاری است که در حکومتها یا نایب الحکومها در فرانسه در مقابل خزانه داران ولایتی وتحویلداران مخصوصه انجام میشود

و نسبت بمخارج مامور مزبور تمام حوالجات صادره از وزارتخانها را امضا و حواله مینمایند

خزانه دار دولتی هیچ وجهی را بدون حوالهٔ مزبور پرداخت نمی کند

مطابق بیان مختصر فوق نماینده خزانه در نزد هر شعبه بانك از

میزان تمام عایدات دولتی بمحض وصول به صندوق اطلاع بهمر سانیده وقبوض رسیدآنرا امضاء نموده‌وهمچنین تمام مخارج را قبل ازپرداخت امضاء مینماید

پس درحقیقت کلیه‌صندوق در دست مامور مزبور میباشدبدون اینکه‌شخصادروجوه‌دولت دخالتی‌بنماید

آیا در مقابل این خدمات حق الزحمه فوق العادهٔ ببانك داده می شود بر خلاف‌دولت از روابط‌خودبا بانك ملی کاملا نفع حاصل‌مینماید بموجب قرار دادهائیکه‌اخیراً نیز در ۲۰ مه ۱۸۷۲ تجدید گردیده است دولت لژبیك اولا یك‌سهم معینی ازروی منافع عمومی سالیانه‌بانك اخذ مینماید (٤ر۱) از منافع اضافه شش درصد سرمایه اجتماعی) پس از آن‌منافع‌مخصوصه زیاد شدن نرخ‌نزول‌علاوه بر پنج‌درصد متعلق بدولت است

(موافق این ترتیب بانك ذی نفع نخواهد بود اگر نزول را از میزان عادی‌پنج‌درصداضافه‌نماید •) بعلاوه از فواید یکه از جریان بلیط های بانك علاوه از ماخذ ۲۷۵ ملیون عاید شود سهمی راجع بدولت است بالاخره وجوهات خزانه که بطور محاسبات جاری در نزدبانک گذارده یشودهمین که از حد مقرره‌علاوه گردید مثل وجوه‌تجارتی نفعی‌بآن تعلق میگیردجمع منافعی که موافق ترتیب مذکوره بر حسب قرارداد با بانك ملی عاید دولت بلژیك میشود سالیانه بدو تا سه ملیون فرانك‌میرسد

دولت بلژیك وسایل اداره نمودن صندوق و معاملات نقدی خودرا ببهترین شرایط دارا است وچنین نمونه‌و سرمشقی‌حقیقتاسزاوار تقلید و قابل دقت است

درراپرت بانك ملی كه بصاحبان سهام در ٢٣ فوریه ١٨٩١ داده شده وجوهاتیكه دولت درسنهٔ ١٨٩٠ ازبانك دریافت نموده موافق شرح ذیل خلاصه شده است

ربع عایده اضافه برنفع بانك	فرانك ١٢٧٢٧٤٥
مداخله بانك درمخارج خزانه داری درولایات	« ١٧٥٠٠٠٠
ربع درصد ازجریان لیطهای بانك علاوه برماخذ ٢٧٥ ملیون	« ٥١٨١٣٩
منافع نزول علاوه برپنج درصد	« « «
منافع محاسبات خزانه	« ١٥٣٩٤٠٠
جمع — فرانك	٣٥٠٠٢٨٤

فصل بیست و چهارم

وظیفه وزیر مالیه - اداره مخارج

حواله کننده‌گان و محاسبین

اول — یکی بودن و مرکزیت اجرای بودجه از حیث عایدات ومخارج در دست وزیر مالیه •

خلل وارده باین ترتیب در ایام سابقه کمیته های خزانه داری در دوره انقلاب• وزارت خزانه در دوره کنسولا و امپراطوریت امروزه و وزیر مالیه فقط به دو اداره عایدات ومخارج ریاست می‌نماید •

دویم - اداره مخارج - حواله کننده‌گان مستقیم و حواله کننده‌گان درجه دویم توضیح تعیین و فرق محاسبات و حواله •

سوم — اداره محاسبین « مقصود روسای مالیه است » تادیه مستقیم حوالجات بروات در صندوق خزانه‌دار کل

«ملاحظه شد تادیه شود » که بروی حوالجاتی که در نقاط مختلفه ولایتی باید تادیه شود نوشته می‌شود •

چهارم — وظایف مختلفی نسبت بقسمت پرداخت مخارج وزیر مالیه را محرز شده است وزیر مالیه و سائل تادیه سهام و حوالجات را در سر وعده‌های معینه در تمام خاك فرانسه تهیه مینماید احکام تقسیم ماهیانه وجوه • وزیر مالیه نظارت مینماید در اینکه پرداخت هیچ وجهی اضافه از اعتبارات مندرجه در فصول ودجه نشود

محاسبات مرکزی که در هر وزارتخانه موجود است امضای حوالجات در اداره معاملات و نقل و انتقالات نقدی قبل از صدور آنها وزیر مالیه بایستی مطمئن شود که پرداخت هر وجهی حقیقتا در مقابل یك بدهی دولت بوده است تحقیق و رسیدگی در اسناد مثبته از طرف پرداخت کنندگان وجوه مباحثه در این موضوع در کمیسیون ۱۸۲۲ - اهمیت رسیدگی تادیه کنندگان وجوه •

پنجم — حق مطالبه ئیکه بحواله دهندگان داده شده است در صورت عدم تادیه حواله از طرف پرداخت کنندگان وجوه لزوم تعیین مجازات نسبت به پرداخت کنندگان وجوه که مرتکب خلاف میشوند در ماده اخیر قانون مالیه

* اول اجرای بودجه بتوسط وزیر مالیه

در سلسله مراتب مامورین اجرای بودجه مقام عالی‌ما فوق همه همانا متعلق بوزیر مالیه است •

کلیه مالیاتهای وصولی‌اعم از اینکه مثل مملکت فرانسه‌بتوسط تحویلداران مخصوصه یا خزانه داران ولایتی مرکزیت یافته یا مثل انگلستان بطور محاسبه وزارت مالیه در بانك جمع آوری شده یامثل بلژیك مستقیما بتوسط بانك ملی گرد آید بالاخره بطرف وزیر مالیه متمایل و ارجاع میگردد در هر جا و در هر مملکت‌همینکه عایدات اخذ و جمع آوری گردید باختیار وزیر مالیه گذارده میشودوزیر مالیه نه فقط عایدات بوجه معمولی را در دست گرفته بلکه عوایدفوق العاده از منابع استقراض و غیره هم‌درید اقتدار اوست •

از طرف دیگر می‌بینیم که وزیر مالیه باداره‌مخارج نیز ریاست داردپس اتحاد و وحدانیت اجرای بودجه مربوط ومتعلق‌بشخص‌اوست منظوره این مرکز و یکی بودن امور مالیه فرانسه نظر دقت یك نفر خارجی را که برای مداقه تاسیسات مالیه فرانسه در سنه ١٨٥٥ به آنجا آمده کاملا جلب نموده‌است •

شخص مزبور اینطور بیان مینماید . هراندازه در موارد کار بیشتر عمیق شده و دقت نمودم همان اندازه بواسطه اطلاعات از کار بیشتر خرسند شدم ازنقطه مرکزی وزارت مالیه‌یك رشته تشکیلات‌مشخصه بدرجات مختلفه در تمام ادارات‌منشعب وتمام‌این تاسیسات ازیك‌دیگر جدا ولی‌ضمنا در موقع عمل‌همدیگررا محافظه نموده و هر یك‌دیگری را در حدود خود محدود می نماید همینکه امری از مرکزصادرشود

هر یك از این هزار رشته و شعبه تکلیفی که باو راجع است انجام یدهد اداره مالیه فرانسه بتوسط شوالیه دهك Chevalier de Hoack ۱۸۵۸ معهذا مرکزیت در کاررا که شخص مزبور اطریشی در آن وقت از روی حقانیت تمجید نموده و همیشه در فرانسه وجود نداشته است •

اولا در موقع مجلس موسسان و پس از آن در دوره مجالس بعد عهد انقلاب یك کمیته خزانه داری مامور نظارت عایدات ملی گردیده و کمیته مزبور اوامر لازمه برای نقل وتحویل وجوه صادر نموده وهمچنین پرداخت کلیه مخارج که از طرف هیئت مقننه تصویب گردیده بود بموجب اوامر کمیته اجرا میگردید (ماده ۳۱۷ قانون اساسی ۵ فروکتیدور سال سیم جمهوریت) کمیته مزبور نظر باینکه مستقیما ومتعلق بمجلس ملی بود عمدا از وزارت مالیه جدا گردیده بود •

نظامنامه ۳۰ مارس ۱۷۹۱ میگوید کمیته خزانه داری بهیچ وزارت خانه مربوط و متعلق نخواهد بود عده کمیته برحسب تفاوت مواقع از پنج الی شش نفر عضو بود .

تشکیل کمیته خزانه داری چنان که بیان گردید اجرای بودجه را کاملا دید اقتدار قوه مقننه میگذارد . قوه مقننه پس از آنکه عایدات و مخارج را رای داده بود باز خلیع از امر بود چه میمنود ما قبلا این مسئله را متذکر شده ایم « فصل دوازدهم » که چنانچه اقتدار نمایندگان ملت خارج از حدود خود گردیده و بحد افراط برسد بالاخره سبب خرابی انحلال قوه مجریه خواهد گردید .

کونسولا در سنه هشتم جمهوریت تاسیس کمیته خزانه داری را لغو نموده و وظایف بودجه کمیته مزبوره را کاملا به قوه مجریه راجع نمود .

ولی کونسولا بمرکزیت اعمال و اقتدار وزیر مالیه یکدست اندازی جدیدی نمود .

از ابتدای سال دهم جمهوریت وزارت مالیه‌درحقیقت‌به‌دوقسمت منقسم گردید یك‌قسمت‌بنام‌وزارت خزانه نامیده شده و دیگری‌بهمان اسم وزارت مالیه نامیده گردید .

قسمت اول شامل مشاغل خزانه داری معاملات و نقل و انتقالات نقدی .

ایجاد منابع عایدات‌فوق‌العاده و اداره‌پرداخت مخارج شده‌وقسمت دیگر اداره تشخیص و دریافت مالیاتهاباو مربوط گردید این دو اداره در امور مالیه که از سنه ۱۸۰۱ تا سنه ۱۸۱۰ وجود خارجی‌داشت درحقیقت یك امر ظاهری بود زیرا مرکزیت امورمالیه که‌همیشه‌لازم‌و ملزوم کار است در شخص ناپلئون بوده‌و او شخصا کلیه امور مالیه فرانسه‌را اداره مینمود .

از ابتدای دوره تجدددرسنه‌۱۸۱٤ در موقعیکه مسئولیت وزرا بجای اصول اداره نمودن‌اشخاص مقرر گردیدوزیرمالیه مرکزیت امور خود را بدست گرفته و از آن دوره تا کنون هیچ خللی بآن وارد نیامده است .

در این بین ها بعد از ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ بدلیل آنرا که امور یك طرح قانونی در هشت مفننه پیشنهاد گردیده و نظر از پیشنهاد طرح آن بود که مجددا وظایف مالیه تقسیم گردد . راجع بطرح‌مزبور این طور جواب داده شد .

(آیااینمسئله قابل تصور است که‌وزیر خزانه‌منابع‌عایدات‌مملکت رابرای‌تقسیم‌آن‌بتمام‌نقاط‌مملکت میتواند اداره نماید درصورتیکه‌اداره اخذ مالیات مثل اداره پرداخت‌مخارج در دست وزیرمزبور نباشد ؟

دروزارت‌مالیه تمام امور بهم مربوط تمام‌ادارات برای یك مقصودعمومی بیکدیگر کمك مینمایند .

مقصود عمومی عبارت از متناسب بودن و توافق‌منابع عایدات و مخارج‌دولت است .

(مجلس ملی ۱۳ دسامبر ۱۸۷۲) پیشنهاد مزبور رد گردید و دیگر آن موضوع تجدید نگردید .

چنانچه سابقاً درمرکزیت‌امور واقتداروزیرمالیه راجع‌به‌اجرای بودجه‌بعضی اوقات خللی وارد آمده امروز اینمسئله‌مرکزیت‌درفرانسه وتقریباًدر تمام ممالك ثابت و قطعی است .

*٠ ۳ - حواله‌دهندگان

گفته‌اند : خرج نمودن عبارت از حکومت وریاست نمودن است نظر باینکه عایدات جز برای‌تهیه‌رتدارك‌مخارج‌مصرف‌دیگری‌را دارا نیست پس‌درحقیقت‌مقصودقطعی وحقیقی معاملات‌و عملیات بودجه‌همانا عبارت ازمخارج است .

مخارج دولتی بتوسط حواله کنندگان«مقصود وزراء است» و محاسبین«مقصودروسای‌مالیه است» مصرف میشود . حواله کنندگان اسناد طلبکاران دولت‌راثبت و تنظیم و حواله نموده و محاسبین‌بمحض رویت‌اسنادوحوالجات‌مزبوربدهی‌دولت‌را کارسازی‌میدارد.اگرحواله کنندگان‌ومحاسبین«چنانکه‌توضیح‌داده‌شدمقصوداز‌حواله کنندگان وزراء ومقصود از محاسبین روسای مالیه‌است ومابترجمه تحت‌اللفظی قناعت‌مینمایم»درامرمخارج‌شرکت‌دارندولی‌اشخاص‌آنهابکلی‌ازهم‌جداو مشخص است و بهیچ وجه‌امتزاج و الحاق این دوشغل به‌یك‌شخص‌قبول

نشده است .

همانطور که ملاحظه نمودیم در اغلب ادارت مالیه مابین تشخیص کننده مالیات ووصول کننده آن فرق موجود واین دومامور ازیکدیگر جدا هستند . همینطورهم نسبت به امر مخارج یك سد بزرگی ما بین حواله دهنده وتادیه کننده کشیده شده است . وظایف هریك ازدو کاملا مشخص وچنانکه فرمان ١٤سپتامبر١٨٢٢ بیان مینماید :

(مشاغل اداره کننده و حواله دهنده بکلی متفاوت وغیر قابل امتزاج بامشاغل محاسبین است) نظامنامه٣١دسامبر١٨٦٢ نیز بهمین مضامین مطلب را تجدید وعدم توافق این دوشغل راکه ازاصول اساسی مالیه فرانسه است تصحیح نموده است .

(ماده١٧) بعد ها درفصل بیست وهفتم اعمال واجرای این اصل را در موقع تشریح وتفصیل اوصاف مشخصه حواله دهنده وتأدیه کننده را خواهیم دانست فعلا به تشخیص این دووظیفه مامورین دولتی اکتفا نموده وابتدا از حواله دهندگان شروع بمطلب می نمائیم .

وزرا درورزارتخانه های خود فقط اشخاصی هستند که حواله دهنده نامیده میشوند . تمام مسئولیت حوالجات صادره نسبت به اجرای قسمت مخارج بودجه آنوزارتخانه بعهده شخص وزیر است .

قبل ازصدور حواله تعیین محاسبه است برای توضیح مطلب گفته میشود که باصلاح مالیه لغت Liquidation بمعنای حقیقی تعیین میزان قرض دولت درمقابل هریك ازطلبکاران پس از مداقه ومراجعه باسناد مثبته او است .

هرطلبکار دولت بایستی در موقع مطالبه طلب ابتدا شروع ازتعین محاسبه خود بنماید (اینمسئله را باید دانست که مامورین دولتی د

همچنین متقاعدین وصاحبان سهام استقراض دولتی محتاج به تعیین محاسبه بشرایط مذکوره نیستندزیرا رجوع بصورت های مواجب یا دفاتر دولتی تعیین حقوق وطلب آنها را نموده وحواله آنها صادر می شود) نظر بانجام این مقصود اشخاصیکه برای دولت تهیه لوازم نموده یاقرار دادهائی بسته ویا بمزایده ومناقصه معامله ئیرا کرده اند اسناد فاکتور یادداشت تصدیق نامه ها وغیره وآنچه طلب آنهارا ثابت ومحقق می نماید حاضر نموده وموافق آن اسناد مبلغ طلب خود را معلوم می دارند دوائر مربوطه اسناد مذکوره را کنترل ومداقه نموده ونیزاسناد را با اوامر صادره مطابقه کرده واطلاع از کارهای انجام شده حاصل نموده وبر طبق تحقیقات ورسیدگی خود میزان بدهی دولت را تعین مینمایند پس ازطی مراتب مذکور می توان گفت که میزان طلب اشخاص ازدولت محقق ومعین شده است .

پس از تعیین محاسبه صدور حواله است که بشرح زیر تفسیر گردیده است . حواله عبارت ازصدور سندی است که بطلبکار دولت دریافت مبالغ معینه طلب اورا اجازه میدهد (۱)

مطابق شرح مذکوره حواله عبارت ازصدور سند تادیه وجه است این سند ممکن است ازطرف وزیر شخصا صادر گردیده یابتوسط نمایندگان وزیر که حواله دهندگان درجه دوم نامیده میشوند صادر شود . در صورتیکه وزیر شخصا سند مزبور را صادر و تمام نموده و بموجب آن سند بطلبکار دولت وجه باید تادیه شود وزیر یك حواله تادیه مستقیم

---

۱ - نسبت به تفسیر حواله درماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی ایران اینطور توضیح داده شده است : حواله سندی است که بموجب آن دائن باید طلب تشخیص شده خود را دریافت دارد)

بصاحب طلب تسلیم مینماید .

در صورت دوم وزیر یك حواله جمعی بنام حواله اعتباری به حواله دهندگان درجه دوم میدهد حواله دهندگان درجه دویم حواله جمعی مزبور را تقسیم وتجزیه نموده وبرای هرطلبکار جداگانه یك برات تادیه صادر می‌نماید.

تمام حوالجات اصلا واساسا ازطرف وزراء صادر می‌شود امضای وزرا همینطور که در روی حوالجات مستقیم بوده و بصاحبان طلب داده میشود نسبت بحوالجات اعتباری نیز که برای حواله دهندگان درجه دوم فرستاده میشود امضای وزراء حتمی است.

حواله دهندگان درجه دویم عبارت ازروسای ادارات ومامورین مهمه هر وزارتخانه هستند ازقبیل حکام دروزارت داخله روسای مهندسین پل ها وشوسه ها ومعادن در وزارت فوائد عامه روسای مالیه ایالتی وولایتی دروزارت مالیه مباشرین نظام و مدیران توپخانه و مهندسین نظامی دروزارتجنگ روسای محافظین جنگل ها برای اداره جنگل ها مدیر های حشم ومادیان های دولتی و تاسیسات فلاحتی و غیره در وزارت فلاحت وقس علیهذا . حواله دهندگان اولیه یا حواله دهندگان درجه دویم مخصوصاً مامور اینمسئله هستند که حوالجات تادیه رابدست شخص صاحب طلب برسانند .

حواله دهندگان بمسئولیت خود مامورهستند که خلاصه حوالجات یا بروات را که بصندوق های خزانه صادر شده است بصاحبان آنها تسلیم نمایند(نظامنامه ۱۳۱ مه ۱۸۶۲ ماده ۸۶)

٭ - ٣ وظیفه محاسبین

همینکه طلبکاران دولت دارای حواله مستقیم یا حواله اعتباری گردیدند طبعاً بدایره تادیه حاضر میشوند در اینجا یك طبقه مأمورین جدیدی که عبارت از محاسبین و محاسبین تادیه کننده باشند وجود دارند حال باید دانست وظایف و تکالیف آنها چیست .

وزیر مالیه همینطور که ریاست به کلیه مامورین وصول عایدات دارد ریاست مأمورین تادیه وجوه نیز با اوست .

مامورین تادیه در پاریس عبارتند از صندوقدار تادیه کننده مرکزی خزانه و تادیه کننده مرکزی استقراض عمومی درولایات خزانه داران تادیه کننده عمومی .

که در زیر دست آنها تحویلداران مخصوص، تحویلداران و بعضی اوقات تحویلداران عایدات غیر مستقیم نیز هستند مامور میباشند چنانکه سابقا گفته شد شغل تادیه کنندگان در سنه ١٨٦٥ با شغل تحویلداران کل ممزوج ومتحد گردیده و بنام خزانه داران تادیه کننده عمومی نامیده گردید . مسؤلیت اداره و معاملات تادیه در هر ولایت مطلقاً راجع به خزانه دار تادیه کننده عمومی است و این مامور شخصا طرف مرابطه و مسؤلیت وزیر مالیه است .

خزانه داران تادیه کننده عمومی ابتدا یك اطلاعی از اداره معاملات و نقل و انتقالات نقدی نسبت به تمام حوالجات صادره به صندوقها دریافت می نمایند بعلاوه خزانه داران مزبور بوسیله یاد داشت هائی در مواقع معینه از طرف حواله دهندگان درجه دویم از میزان و مبلغ وجوه و محل تادیه که بآنها حواله شده است اطلاع حاصل میکنند بموجب

اطلاعات مذکوره •

خزانه‌دار اقدامات لازم را در تادیه حوالجات صادره حوزه ولایتی خود مینماید •

حوالجات در هر نقطه ولایت که باید تادیه شود ابتدا در اداره خزانه‌دارا ارائه میشود • خزانه دار تادیه کننده به محض رویت حواله صادره مبلغ حواله را پس از انجام شرایط مندرجه در نظام نامه تادیه مینماید •

شرایط مذکوره از قرار ذیل است :

۱ ــ حواله صادره ازمیزان اعتباری که وزارت مالیه باو داده است اضافه نباشد •

۲ اسناد مثبته منضمه به حواله مستقیم یا برات اعتباری موافق با مندرجات آن بوده و اختلافی دربین نباشد •

۳ ــ صاحب طلب هویت خو را اثابت نموده وقبوض رسید بدهد •

حوالجات یا بروات اعتباری که خارج از مرکز ولایت باید تادیه شود همین که صحت آن معلوم گردید بامضای خزانه‌دار مزبور رسیده « ملاحظه شد پرداخت شود » و محل آن از صندوقیکه بمنزل صاحب طلب نزدیك باشد تعیین میشود •

جمله « ملاحظه شد پرداخت شود » که از طرف خزانه دار تادیه کننده بر روی حواله گذارده شد طلبکار دولت مجاز است است که مبلغ طلب خود را از هر نقطه ولایت که برای او سهل‌تر است دریافت نماید •

این بود سلسله مراتب حواله دهندگان و تادیه کنندگانی که نسبت باجرای مخارج وظایف خود را انجام میدهند •

٤ ـ وظایف وزیر مالیه نسبت به مخارج

برای مداقه و تحصیل اطلاعات کافی از کلیه مراتب امور راجعه بمخارج بهتر آن است که تا مقام وزیر مالیه نیز سیر نمائیم زیرا چنانکه سابقا بیان گردید اجرای بودجه بدست وزیر مذکور مرکزیت یافته و انجام میشود و بمناسبت مقام خود وزیر مالیه شخصا یا بتوسط مامورین خود بدهی دولت را تعین نموده حواله صادر کرده و مخارج دولتی را تادیه مینماید

وظایف وزیر مالیه عبارت از مطالب ذیل میباشد :

۱) مرتب کردن و تقسیم و توزیع نمودن وجوه لازمه برای مخارج دولتی بطوریکه در تمام خاك فرانسه نسبت بتادیه مخارج مبالغ کافیه موجود و تهیه شده باشد

۲) نظارت و مراقبت کردن در اینکه از اعتبارات مصوبه هیئت مقننه خرجی اضافه نشود

۳) مطمئن شدن از اینکه وجوه پرداختی حقیقة بدست طلبکار دولت رسیده است

قبلا در موضوع اداره نمودن نقل و تحویل وجوه برای تهیه پرداخت مخارج در تمام خاك فرانسه مطالعه کردیم حالیه نیز شروع به تشریح وظیفه اولیه وزیر مالیه نموده و میخواهیم بدانیم که برطبق چه اساس و موافق چه اطلاعاتی این نقل و تحویل وجوه صورت وقوع حاصل میتماید ،

وزیر مالیه ابتدا اطلاع از همکاران خود حاصل نموده اوقات و نقاطیکه باید وجه تادیه شود مسبوق میگردد ،

این اطلاع یکی از لوازم کار وزیر مالیه است . نظر بانجام اینمقصود وزیر مالیه هرماهه صورتی ازسایر وزارتخانه ها تقاضا نموده که در آن

صورت مخارج احتمالی ماه آینده خودرا معلوم نمایند تااینکه جمع آن مخارج رابامنابع عایدات دولتی همان وقت مطابقه ومقایسه نماید چنانچه از مطابقه ومقایسه مخارج وعایدات معلوم گردید که دولت قادربتادیه مخارج آینده میشود وزیر مالیه صورتی برئیس قوه مجریه پیشنهاد نموده ودرآن صورت تقسیم وجوه برای تادیه مخارج و حکم اجرای آن ازطرف رئیس الوزراء صادر میگردد

تقسیم ماهیانه وجوه دولتی در نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ بترتیب ذیل معین گردیده است هر ماهه وزیر مالیه برطبق تقاضا ومطالبه سایر وزراء تقسیم وجوهیکه وزارتخانه هادر ماه آینده میتوانند مصرف نمایند برئیس قوه مجریه پیشنهاد مینماید

(ماده ٦١) حکم تقسیم ماهیانه وجوه نه فقط برای آنستکه وزیر مالیه را مطلع از احتیاجات همکاران خود بنماید بلکه یك نوع تعهدی است که وزیر مالیه در وقت و نقطه معین برای تدارك وجوه لازمه جهت تادیه مخارج مینماید وموافق آن حکم وزراء حواله کننده ازروی اطمینان خاطر حوالجات مخارج وزارتخانه خودرادرحدود میزان مصوبه صادر مینمایند

زیرا درحالی که مبلغ اقساط ماهیانه در حکم رئیس الوزراء معین و تصویب شده است تادیه و مرتب و منظم آن وجوه نیز محل اطمینان است

مطابق همین حکم است که نقل وتحویل وجوه مابین خزانه مرکزی وخزانه داران ولایتی واقع گردیده وچنانکه قبلا هم ذکر شد بهر نقطه وجه لازم باشد ارسال میدارند

وظیفه دویم وزیر مالیه نسبت بمخارج دولتی ما را بیك قسمت عمده اجرای بودجه نزدیك مینماید · مراقبت نمودن در اضافه نشدن اعتبارات مصوبه هیئت مقننه و اینکه هیچ خرجی بدون اعتبار مخصوص مصرف نگردیده ویا اینکه خارج از اعتبار خود فصل از اعتبار فصل دیگر مصرف نشود · در حقیقت این وظیفه محترم شمردن و اطاعت نمودن اوامر قوه مقننه در تمام جزئیات مهمه مقررات پارلمانی است · اولین سد سدید برای جلوگیری از افراط و تفریط و متابعت نمودن بمقررات بودجه همانا مسئولیت وزراء است ابتداء مسئولیت وزراء حواله دهنده وپس از آن مسئولیت وزیر مالیه این دو مسئولیت ازدوره تجدد

بموجب قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ بر قرار گردیده است · ماد ۱۵۱ وزراء بمسئولیت خود نمیتوانند خارج از حدود اعتبار خرجی بنمایند · ماده ۱۵۲ وزیر مالیه بمسؤلیت خود نمیتواند تادیه مخارج اضافی را اجازه دهد · · · · ·

نظامنامه ۳۱ مارس ۱۸۶۲ بمضمون بهتری متن قانون مزبور را تفسیر نموده است · ماده ٤١ وزراء بمسولیت خود نمیتوانند خارج از اعتباراتیکه بهر یك از آن ها داده شده است خرجی بنمایند ماده ٤٢ وزیر مالیه بمسئولیت خود نمی تواند علاوه از اعتباراتیکه بهریك از وزراء داده شده است تادیه وجهی را اجازه دهد ·

بر وفق مقررات مذکوره وزراء نبایستی خارج از اعتبارات مصوبه هیئت مقننه حواله وجهی داده و وزیر مالیه نیز نباید بمسئولیت خود تادیه آنرا اجازه دهد · مقصود از مسئولیت چیست ؟ مجازات ومواخذه این مسئولیت تا چه درجه است ؟

چه مانعی از این مسئولیت برای عدم مخالفت از اوامر پارلمانی تولید میشود ؟ بهترین عالم علم حقوق یك جواب قطعی بـه سئوالات مزبوره نمیتواند بدهد ۰ هیچ قانونی مسئولیت وزراء را تصریح و توضیح نه نموده و هیچوقت نیز مسئولیت وزراء از حیث پول بمعرض مواخذه و خطر نیفتاده یعنی ضرر پولی متوجه آنها نشده است

هیچ سابقه و هیچ قانونی در موضوع مزبور در دست نیست و از روی حقیقت هم گمان نمیرود باین زودی ها رفع این نواقص بشود ۰ مسئولیت وزراء به عملیات زیادی منبسط گردیده و این عملیات بدست مامورین زیادی بموقع عمل و اجرا گذارده میشود ۰ وزراء مجبور بتصدیق و امضای عملیات و معاملاتی هستند که غالبا از آن مطالب غیر از اصول مسئله چیزی را مطلع نیستند وزراء اغلب با مامورینی سروکار دارند که آنها را انتخاب نکرده بلکه در سر کار آنها را دیده و بجای خود بر قرار گذارده اند مسیو تیر می گفت ۰ همین که یك نفر در یك گوشه خاك فرانسه خطائی بنماید آن خطا را وزیر نموده است ۰ چگونه میتوان یك چنین حالتی را تشریح نمود ؟ و چگونه مواخذه و مجازات چنین اموری را که مرتکب آن مشخص است باید معلوم نمود ؟ تعجب در آن استکه تا کنون هیچ قانونی اینمسئله را تصریح و جائی ختم ننموده است ؟ چندین لوایح در موضوع مسئولیت وزراء پیشنهاد گردیده و هیچیك صورت رسمیت حاصل نکرده است

ماده ۹ قانون ۱۵ مه ۱۸۵۰ میگوید هر خرجی که اعتبار آن داده نشده است ۰۰۰۰ تحمیل بشخص وزیر مرتکب خلاف قانون خواهد شد این قانون در نظر اول خیلی سخت وقوی بنظر می آیدولی چون مقررات دیگری معین نمی نماید که کدام قوه حکم مسئله را نمود

و کی تعقیب و مطالبه بقایای یك وزیر را خواهد نمود یا آیا مواقع و مواردی است که تحقیقاتی در موضوع آن حکم عمومی داده شده یا اینکه بدون تشخیص موارد مختلفه هر مبلغ که از میزان اعتبار تجاوز نموده دریافت خواهد شد میتوان گفت که ماده ۹ قانون ۱۵ مه ۱۸۵۰ با نداشتن این ضمایم لازمه فقط بطور تهدید در قوانین مملکت مندرج و مضبوط است ولی در هرصورت نبایستی این تهدید را فقط لفظ تصور نمود زیرا وزراء همیشه دارای این واهمه هستند که چنانچه از میزان اعتبارات مصوبه اضافه خرجی نمودند ممکن است تفسیر کامل تری از ماده مزبور گردیده وضرر آن مخارج گریبان گیر آنها بشود.

برای دفع ورفع نتایج سوء احتمالی مسئولیت وزراء مقررات ذیل در داخله وزارت خانهای حواله دهنده وهمچنین دروزارت مالیه قبول و برقرار گردیده است ؛

تمام وزارتخانه ها بایستی دارای یك محاسبات مرکزی بوده و محاسبات مذکوره مطابق قواعد عمومی وبیك طرز ترتیب و تنظیم شده (ماده ۲۹۶ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲) ودر روزنامه و دفتر کل تمام معاملات و تفریق محاسبات و حوالجات را ثبت نمایند. معاملات مزبوره بعناوین عمده ذیل درستونهای متعلق بهر یک خلاصه میشود

۱) میزان اعتبارات مصوبه قوه مقننه بطور فصول

۲) میزان طلب هائیکه معین وتفریق شده است

۳) میزان حوالجات صادره.

٤) مبلغ پرداختی.

با بودن چنین محاسبات مرکزی وزراء در تعیین و تفریق و

صدور حواله لزوماً میزان اعتبارات مصوبه را همیشه در مد نظر داشتند زیرا ستون « میزان اعتبارات مصوبه قوه مقننه بطور فصول » آمرو فرمان روای سایر ستون ها است. حواله‌دهنده ناچار است که‌درموقع تعیین و تفریق محاسبه دائما مبلغ حوالجات‌صادره را با میزان‌اعتبارات مصوبه تطبیق نماید و در این صورت هیچوقت مبلغی اضافه بر اعتبار حواله‌صادرنگردیده‌مگراینکه‌عمداعامداهمچوامری‌واقع شده‌یا‌واسطه غفلت و اهمالی بشود که در این صورت غیر قابل عفو خواهد بود . این بود مقررات اولیه‌محاسبات وزارتخانه های حواله دهنده که نسبت بمسئولیت وزراء این طرز واحد و عمومی‌برای تمام وزارتخانه ها ایجاد گردیده است

مقررات ثانویه مخصوصا راجع بمسئولیت وزیر مالیه است.وزیر مالیه بتوسط اداره معاملات کل‌وجوه در وزارتخانه خود مطابق‌بودجه ابتدائی و اعتبارات ضمیمه‌با تغییرات بعد که‌واقع گردیده تمام‌اوضاع و معاملات اعتبارات بودجه‌رافصل‌بفصل‌مرکزیت‌میدهد.پس‌از آن‌میزان حوالجاتی که‌بمحض صدور از طرف‌سایر وزارتخانها بوزارتمالیه‌فرستاده میشود مطابقه با میزان اعتبار مصوبه مینماید چنانچه این حوالجات در حدود اعتبارات مصوبه پارلمانی بوده در حکم تقسیم اقساط ماهیانه نیز تعیین و مندرج گردیده است وزیر مالیه حواله را امضاء میکند چنانچه‌بر خلاف میزان حواله اضافه از اعتبار فصل باشد بوزیر حواله دهنده اطلاع داده میشود که مبلغ اضافه بر ماخذ اعتبار را نمیتوان قبول نمود و در این خصوص اعتبار ضمیمه و اجازه پارلمان لازم است و نیز اگر مبلغ حواله اضافه از میزانی باشد که در حکم تقسیم اقساط ماهیانه مقرر گردیده اضافه آن بماه بعد انتقال داده میشود .

هیچ حوالهوزیری (حتی وزیر مالیه) بدون امضای قبلی اداره معاملات کل وجوه بجریان نیفتاده و پس از آنکه هر حواله بامضای اداره مزبوره رسید وزیر مالیه آن حواله را مجدداً بوزارتخانه مربوط ارجاع مینماید تا اینکه خواه مستقیما خواه بتوسط حوالهدهندگان ثانوی وزارتخانه مربوطه حواله را بصاحب طلب برساند پس از آن نیز برای هر خزانه دار ولایتی خلاصه میزان حوالجات صاده در حوزه ولایتیرا در یکورقه اجازه نامه تادیه از طرف وزارتمالیه ارسال میشود .

ارسال خلاصه حوالجات که در روی یکورقه اجازه نامه جمع بندی شده اساس اعتباراتی است که تادیه وجوه از طرف خزانه داران ولایتی از حدودآن اعتبارات نبایستیخارج شود خزانه داران ازمیزان اعتباراتیکه اجازه پرداخت آن داده شده حق بیرون آوردن وجهیاز صندوقهای خود ندارند . نبودن اجازه نامه در حقیقت مثل خالی بودن صندوق است .

همینکه طلبکاران دولتی دارای اسناد تادیه بوده و پرداخت ـ کنندگان وجوه نیز موافقمقررات مذکوره از وجوهاتی که بایدتادیه شود اطلاع حاصل نمودند دیگر مطلبی جز تأدیه وجه ازیکطرفاخذ آن از طرف دیگر باقی نمیماند .

در اینجا است کهوظیفه سوم وزیر مالیهمورد عملواقع گردیده و چنانکه قبلا ذکر شد این وظیفه عبارتاز اطمینان حاصل نمودندر تادیه وجه بدست طلبکار حقیقی دولت است .

نظر بانجام این مقصود وزیر مالیه بایستیشخصایابتوسطمامورین خود ابتدا هویت طرف را شناخته و پساز آن مطمئن شود که تادیه وجه حقیقتا باری از دوش دولت بر میدارد باین معنی که قرض دولت

ادا شده است . ترتیبات راجعه بشناختن هویت طرف تولید اشکالاتی نمینماید تادیه کننده وجوه از حامل هر حواله که برای اخذ مبلغ بصندوق حاضر میشود تقاضای ثبوت هویت او را نموده که خواه بتوسط شاهد خواه بواسطه اسناد هویت یا از روی تواتر معلوم و ثابت نماید که شخص طلبکار صاحب حواله یا نماینده مجاز از طرف او است .

همینکه دلایل مثبته خود را بیان نمود طلبکار یا نماینده او حواله یا براتر ا درحضور تادیه کننده امضاو قبض رسید مینماید چنانچه سواد نداشته و نتواند امضاء کند علامتی گذارده و دو شاهد تصدیق آنرا مینمایند در صورت فوت صاحب طلب اسناد معمولی راجع به ثبوت دریافت خواسته میشود .

احتیاجات مذکوره راجع بمعتبر بودن قبوض رسید خیلی سهل و از جمله لوازم کار است نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ در ماه دهم چنین بیان میکنند .

« هیچ وجهی نباید تادیه شود مگر بطلبکار حقیقی دولت که حقوق خودرا ثابت نموده باشد تادیه وجه در مقابل خدمت کار انجام شده است »

این کلمات اخیر ماده مارا بطلب مذکوره فوق در خصوص قسمت دوم اطمینان در تادیه بدء حقیقی دولت سوق میدهد و مسئله عبارت از رسیدگی باسنادی است که برطبق آن خدمت و کار انجام شده تصدیق شود .

رسیدگی باسناد مثبته ضمیمه حوالجات و بروات اعتباری که از طرف وزیر مالیه بایستی بشود بدون ضدیت و معارضه قبول نشده است وزراء حواله دهنده در ابتدا این مسئله را یکنوع دخالت در امور داخلی

آنها و سلب اقتدار و استقلال وزارتی خود میدانستند در اواخر سنه ۱۸۲۱ در کمیسیون مخصوصی که برای امور مختلفه محاسبات عمومی تشکیل یافته بود وزیر جنگ اینطور بیان عقیده نمود « که بمناسبت مقام حواله دهنده بایستی اسناد مثبته مخارجی را که حواله داده است مستقیما در وزارتخانه خود حفظ نماید زیرا این اسناد در حقیقت اسناد مثبته حوالجاتی است که او صادر نموده و این اسناد دلایل مثبته محاسباتی است که از عملیات و معاملات خود بمقـام سلطنت و بمجلس تقدیم نموده است و در صورت لزوم وسیله برای دفاع خود در مقابل تهمت خواهد بود » بعلاوه وزیر مزبور میگفت مسئولیت وزراء حواله دهنده برای اطمینان از اجراء اعمال اعتبارات بمخارج حقیقی دولت کافی بوده و از طرف دیگر برای وزیر مالیه نسبت بترتیب و تنظیم تادیه وجـوه همان حوالجات وزراء و قبوض دریافت کننده کفایت مینماید . زیاده از این خواستن حق قضاوت دادن بوزیر مالیه نسبت بهم کـاران او است .

کمیسیون مزبوره دلایل مخصوصه وزیر جنگ را قبول ننموده اینطور بیان عقیده نمود که اولا تادیه کنندگان وجه قضاوت درعمق مسئله ننموده بلکه رسیدگی باسنـادی مینماید که آن اسناد نوشته و حاضر شده و بایستی ظاهر آن مطابق با قواعد و نظامات مقرره باشد

ثانیاً وزراء حواله کننده همیشه میتوانند مستقیما برای خود تمام اسناد مقدماتی و تمام مینوت‌ها نوشتجات تعیین و تفریق محاسبه رانگاه دارند هیچوقت اصل اسناد مطالبه نشده بلکه با ارسال سواد کفایت می شود .

همینکه سوء ظن وزراء نسبت بغصب حقوق واستقلال داخلی

آنها رفع گردید کمیسیون فوائد اداری و پارلمانی رسیدگی اسناد را از طرف وزیر مالیه تشریح نموده است . « آیا لازم یا مفید نیست که در موقع تقدیم و راپرت و محاسبات وزراء حواله کننده بمقام سلطنت و پارلمان وزیر مالیه نیز ازطرف دیگر بتواند تصدیق نماید که حوالجات نسبت بمشاغل و امور واقعه صادر گردیده و تادیه وجوه بار دوش دولت را سبك نموده و ادای دین دولتی را شامل بوده است ؟ » بالاخره مطابق دلایل کمیسیون وزیر مالیه نسبت بمسئولیت شخصی خود و همچنین نسبت بفوائد کنترل پارلمانی نمیتواند چشم بسته تادیه وجهی نماید .

از همین نقطه نظر نظامنامه ١٤ سپتامبر ١٨٢٢ در ماده ١٠٥ خود تصدیق مطلب مذکور را نمود :

هر خلاصه حوالهٔ تادیه یا هر برات اعتباری بایستی (برای اینکه در یکی از صندوق های خزانه پرداخت شود) دارای اسناد مثبتة باشد که بموجب آن اسناد معلوم شود که تادیه آن وجه در مقابل تمام یا یك قسمت از قرض حقیقی دولت است مضمون این ماده نیز در نظام نامه ٣١ و ١٨٦٢ مندرج است (ماده ٨٧) تعیین اسناد مثبته مذکوره بنا بدلخواه تادیه کنندگان وجوه نیست بلکه یك جدول رسمی تعیین نوع اسناد را راجع بهر خرج وزارتخانه مینماید اسناد مثبته مذکوره درماده ٨٥ و ٨٧ بمناسبت نوع خرج در صورت و جدولیکه مستقیما از طرف وزارتمالیه و وزارتخانه هـای حواله دهنده تهیه شده تعیین گردیده است (نظامنامهٔ ٣١ مه ١٨٦٢ ماده ٨٨) این اسناد مثبته عموما عبارت از صورتهای مجالس مزایده و مناقصه خرید ها قرارداد ها صورتهای تحویل گرفتن کار ها زرع نمودن ساختمانها یاد داشت ها و غیره و غیره است نوشتن از روی اوراق مزبوره سبب آن میشود

که تادیهٔ کننده وجوه اطلاع از کیفیت مطلب حاصل نموده و خواهد فهمید که آیا حواله صادره مطابقه با مندرجات اسناد مینماید یا خیر و باین وسیله از اشتباهات و محل های غلط و شبیه باین مطلب که خطرناکترین آنها باسم بروات تقلبی نامیده میشود بقدر امکان جلو گیری میگردد .

* ٥ ـ حق مطالبه ئیکه بحواله دهندگان داده شود مسئولیت تادیه کنندگان

پس از آنکه در وظایف وزیر مالیه راجع باداره نمودن وجوه دولت و نقل و تحویل آنها برای مخارج لازمه و اطمینان آنکه از حدود اعتبارات مصوبهٔ قوه مقننه تجاوز نشده وبالاخره وجه بدست خودطلب کاران دولتی تادیه شده است مطالعات نمودیم در حقیقت بیان وضعیت مخارج تمام گردیده است ولی چون مختصری هم لازم است درخصوص حق مطالبهٔ حواله دهندگان گفته شود توضیحات ذیل معروض میگردد در واقع ممکن است که اسناد مثبته بنظر تادیه کننده وجوه صحیح نبود یا اینکه تادیه کننده تردیدی درهویت مطالبه کننده نموده یادرقسمت امضای حواله مردد بوده یا آنکه ارقام حواله مستقیم یا برات اعتباری با ارقام اسناد ضمیمه آن مطابقه ننموده خلاصه بلکه شرایط مندرجه در نظامنامه مقرره کاملا در حواله و اسناد ضمیمه مراعات نشده باشد لزوما در مقابل عدم صحت حوالجات یا کافی نبودن مراتب مقرره محاسب (مامور مالیه)ابتدا مضایقه از تادیهٔ وجه نموده پس از آن بلافاصله مطابق نظام نامه و قواعد مقرره حواله دهنده را از کیفیت مسئله مسبوق

می دارد .

حواله دهنده میتواند در آن موقع چنانچه لازم بداند مطالبهٔ وجه را نموده یعنی مامور مالیه را مجبور بتادیهٔ حواله مینماید چنانچه حواله کننده مطالبه وجه را کتبا بنماید و بمسئولیت خود تادیهٔ آنرا بخواهد تادیه کننده بلافاصله و مهلت وجه را پرداخته و لازم است در اینموقع فورا بوزیر مالیه مراتب را نیز اطلاع دهد چنانچه مطالبه راجع بتادیه خرجی باشد که از بابت آن خرج اعتباری باقی نمانده یا اینکه مربوط بپرداخت وجهی باشد که قسمت سند آن محل تردید یا انجام خود موضوع تصدیق نشده باشد رئیس مالیه قبل از اطاعت باوامر وزیر حواله دهنده بایستی فوراً مطلب را بوزیر مالیه رجوع نماید تا اینکه اتفاق نظر مابین وزیر مربوطه ووزیر مالیه حاصل شود ماده ۹۱ نظامنامهٔ ۳۱ مه ۱۸۶۲ مطابق این ماده در صورت نبودن اعتباریا عدم تصدیق انجام خدمت درموضوع حواله یا تردیددرصحت سندمامور تادیه کننده صندوق خودرابرای چنین مواردی بسته و باوجود مطالبه حواله دهنده ابداً وجهی را نمی پردازدفقط وزیر مالیه که ازمطلب مسبوق میشود بایستی باتفاق وزیر مربوطه حل مسئله را بنماید در تمام سایر موارد (از قبیل ظن در بروات یا مشکوك یا تحریف اوراق منضمه یا فراموشی امضاء و مهر و غیره) مطالبهٔ کتبی حواله دهنده و تعیین اینکه بمسئولیت خود حواله دهنده باید وجه تادیه شود کافی بوده و بایستی فوراً بدون مهلت مبلغ حواله پرداخته شود مامور مالیه پس ازتادیه وجه فقطاظهار اولیه خود را در عدم تادیهٔ و مطالبهٔ کتبی حواله دهنده را بحواله یا براتاعتباری ضمیمه می نماید .

این حق مطالبه ودریافت که بحواله دهنده داده شده مخصوصا در موقعیکهٔ باید فورا امرا وبموقع اجرا گذارده شود منطقا رشتهٔ امور اداره را متزلزل مینماید این مسئله بنظر غریب وخارج ازمنطق است که حواله دهنده ایکه مسئولیت اوقطعا وصریحا معلوم نگردیده دارای چنین اقتداری باشد که باوجود مخالفت حافظ ونگاهبان صندوق دولت باز امر به تادیه مبلغ حواله خود بنماید چنانکه بیان نمودیم در بعضی موارد دقیق بایستی قبلا بوزیرمالیه اطلاع داده شده ورای‌واجازه او خواسته شود ولی این مراجعه استثنائی بارچندان موثر واقع نمی-گردد .

بعقیده ما این موضوع مبهم وتاریکی است که درتشکیلات‌مالیه فرانسه که آن تشکیلات غیر قابل مذمت است وجود دارد

فقط عذریکه باعث بقای چنین مقررات خود سرانه در نظامات‌و قواعدفرانسه است‌هماناکمی‌اعمال‌واجرای‌این ترتیب و بنابراین‌بندرت افراط وتفریط ضرر هائی ممکن است‌حاصل شود این مسئله هم باز بنظر ما خود دلیل الغاء مقررات مذکوره است مابزودی ترتیباتیکه در خارجه در این موضوع داده اند مطالعه نموده وخواهیم دانست که‌تاچه اندازه موافق قواعد مشروطیت این امر حل گردیده است .

از طرف دیگر مقررات ماده اخیر قوانین مالیه که سالیانه رای داده میشود در خصوص مجازات مربوط بدریافت کنندگان مالیاتی است که برخلاف قانون رفتار نموده اند (ماده اخیر قوانین مالیه‌سالیانه در فصل یازدهم این کتاب‌مندرج‌است) تادیه کنندگان نیز که‌برخلاف اوامر قوه مقننه رفتار نموده بایستی مثل تحصیلداران ومامورین‌وصول درتحت همان قانون مجازات واقع گردند درحقیقت این یك نقص‌قانون بوده ولازم است که ازاین نقطه نظر قانون مزبور اصلاح شود .

فصل بیست و پنجم

مخارجی که بدون اعتبار شده است لایحه رفورم - کنترل برای جلوگیری از تجاوزات

* - اول — برخلاف قواعدیکه نسبت بقوانین وقواعد مذکور قبل واقع گردید تالار سفره خانه مسیو دمیرنه درسنه ۱۸۲۸ تجاوز از اعتبارات مصوبه در دوره حکومت ژوئیه تجاوزات حالیه ـ اوصاف آنها — وزرائیکه خارج ازحدود اعتبار تعهد خرجی را می نمایند مخصوصاً مورد اتهام هستند

* - دویم - لوایح رفوریکه پیشنهاد شده است مداخله مجلسین در اجرای بودجه تاسیس یك کنترل دائمی درداخله وزارتخانه های مختلفه

* — سوم کنترل برای جلوگیری از ارتکاب خلاف قوانین در ممالك مختلفه وظیفه کنترلر عمومی ؛

خزانه داری وتادیه کننده عمومی بیان کلیه امور راجعه بمخارج

دیـوان محاسبات دربلژیك مخصوصاً درایطالیا امضاء قبلی احکام وزارتی کهممکن استتعهد خرجی درآن بشود ثبت حوالجات مزایای این تشکیلات کهمیتوان درفرانسهنیز معمول داشت خانهاجرای بودجه

***

تشکیلات قسمت مخارج درفرانسه اگرچه ازروی منطق ترکیب یافته معهذا درمواقع مختلفه ازروزنه های آن تشکیلات خلاف نظاماتی صادر نموده که فعلا شرح مختصر آنرا بیان مینمائیم ؛

پس ازآن لوایح رفوریکه بپارلمان تقدیم گردیده خلاصه نموده و همچنین اطلاعات راجع به رفورمیکه ازقوانین ممالك خارجه بدست میآید ذکر میکنیما

* اول. تاریخ تجاوزات ازاعتبارات

مشهور ترین دست اندازیکه بقواعد راجعه بمخارج در فرانسه واقع گردیده ولو اینکه از حیث مبلغ آنرا مهمترین مسائل نمیتوان شمرد همانا تعمیرات ابنیه وزارت عدلیه است (سنه۱۸۲۷)

مسیو دپیرنه شهردار در یك قسمتیکه به هوتل دولاپلاس واندم از طرف کوچه لوکنذامیورگ اضافه نموده بود مامورین دولتی را که تاآنوقت درطبقه اول هوتل منزل داشتند جا داده وآن طبقه اول را که ازادمانده بودتالارسفرهخانه خودنمود چون در۳ ژانویه ۱۸۲۸ از کار منفصل گردیده وقت آنرا هم نداشت که وکلا را در تالار سفره خانه دعوت بطعام نماید محاسبات این تعمیرات هم تعیین و تفریق نگردیده بود مسیو پرتالیس جانشین مسیو دپیرنه مطلب راکشف نموده که شروع باینکار بدون اعتبار بوده وباین مناسبت بحوالجات راجع بآن مخارج راکه بالغ بر ۱۷۹٫۸۶۵ فرانك بود امضاء ننموده وبرای تحصیل اعتبار مبلغ مزبور مطلب را بپارلمان رجوع نمود .

معین است که تقاضای چنین اعتباراضافی سبب هیجان نمایندگان گردیده این خرجی بود که بدون اعتبار واقع شده واین موقعی بود که مسئولیت شخص وزیر مورد مواخذه قـرار داده شود قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ راکه مواد آنرا سابقا ذکر نمودیم بمیدان آورد .

ولی چنانکه بخاطر داریم قانون مزبور فقط از مسئولیت وزیـر ذکری نموده بدون آنکه حل مسئله را نموده باشد باوجود مذاکرات فصولیکه در اینخصوص بعمل آمده مجلسین موفق به تعیین مجازاتیکه شامل چنین موردی میشود نگردیدند .

بالاخره صندوق مهر داری که یك قسم از وجوه مخفیه بود که تا بآنوقت خارج از بودجه وجودداشت (وبعد این صندوق هم به بودجه ملحق گردید) وعایدات آن راجع به بودجه سلطنتی بود بدون بودن یك اعتبار قانونی مبلغ ۸٦٥ر۱۷۹ فرانك مصرف شده را پرداخت نموده ومطلب باین ترتیب خاتمه یافت .

ازنقطه نظر موضوع مالیه ما این نکته اساسا قابل تذکر است واقعه تالار سفره خانه مسیو پیرنه ابدابامور راجعه بمخارج بودجه خللی نرسانید زیرا در حقیقت هیچ وجهی بدون اعتبار پرداخته نشده است است وزیرشخصا خبط نموده وسفارش تعمیراتی بدون اجازه پارلمانی داده بود خوشبختانه مبلغی هم ازصندوق مملکت ازاین بابت خارج نگردیده است در راپرت قانون تفریق محاسبات سنه مالیه ۱۸۲۸ که بمجلس شورای ملی از طرف وزیر مالیه در ٥ نوامبر ۱۹۳۰ تقدیم گردیده در اینخصوص شرح ذیل ذکر شده است :

مخارجیکه ازطرف متصدیان این تعمیر مصرف گردیده پرداخته نشده بود در سنه ۱۸۲۹ از بابت وجوهات مخفیه طلب آن ها تادیه گردید ومعذا نیز کار های آنها قیمت املاك دولت را اضافه نموده بود در سنه ۱۸۳۰ درایام اغتشاش ماه ژویه صندوق مرکزی خزانه برحسب امر مستقیم وزیر مالیه وقت مبلغ ۰۵۱ر۳۷۱ فرانك برای حقوق قشونیکه طرفدار شارل دهم بودند تادیه نمود .

مواردی دیگری هم که کمتر دارای اهمیت هستند در تاریخ مالیه فرانسه وجود داشته حتی درایام اخیر هم این بی ترتیبی ها تجدید گردیده است .

راجع بتقاضای اعتبار اضافه مبلغ ۰۰۰ر۷٤٤ر٥ فرانك برای

تنظیم نمودن محاسبات سنه مالیه۱۸۸۲ نسبت بمخارجیکه بدون اعتبار شده بود در فصل هیفدهم ذکری نمودیم اخیرا نیز یك واقعه دیگری مورد اغماض پارلمانی گردید در فصل ۲۰و ۲۴ وزارت بحریه راجع بخرید کشتی های تجارتی و تریپور که برای سنه مالیه ۱۸۸۸ مبلغ ۰۰۰ر۸۰۰ر۶ فرانك اعتبار داده شده بود در آخر سال مزبور ۰۰۰ر۰۴۰ر۱۵ مصرف شده و از میزان اعتبار مبلغ ۰۰۰ر۲۴۰ر۸ فرانك اضافه خرج گردیده بود موضوع مسئله مهم مبلغ هم بزرگترین مبالغی است که تا کنون ذکر نموده ایم رفتار وزیر بحریه ازطرف اتفاق مجلسین مورد ملامت شده حتی بعضی از اعضاء هم قانون ۱۵ مه ۱۸۵۰ را که سابقا بیان گردیده مدرك قرار داده ومسئولیت نقدی متوجه وزیر مزبور می خواستند بنمایند •

ولی بالاخره اکثریت مایل اصلاح امر شده و یك اعتبار اضافی تصویب گردید • در اینجا هم لازم است این نکته را متذکر شویم که هیچ وجهی بدون اعتبار تادیه نگردیده بلکه فقط وزیر برخلاف ترتیب رفتار نموده وسفارش بی محلی داده است •زیرا تادیه وجوه اضافه از حدود اعتبارات مصوبه نشده وطلبکاران دولت انتظار رای مجلسین را داشته تا اینکه حواله طلب آنها صادرشود •

*۲ - لوایح رفرم

نظر باینکه وزرا غیر از مسئولیت شخصی که آنهم کافی ازمسئله نیست موانع دیگری نداشته وبواسطه یك سفارش کتبی یا شفاهی ممکن است مخارج مهم خارج از حدود اعتبارات مصوبه پارلمانی نمایند اغلب لوایح رفورم این موضوع را تعقیب نموده است •

ابتدا نظر این بود که بجای حق تقدم و اولویت وزیر مالیه اقتدار مجلس شورای ملی را نسبت باجرای بودجه زیاد نموده تا اینکه مجلس نظارت و مراقبت کاملی در معاملات دولتی داشته باشد .

کمیته های خزانه داری که سابقا راجع بانها بیاناتی نموده ایم از همین نقطه نظر دردوره مجلس عهد انقلاب امور مالیه را درید اقتدار خود گرفته حواله دهندگان را در تحت قضاوت آورده حتی بجای آن ها حواله رانیز کمیته ها صادر نموده و ازهرنوع اضافه مخارجیکه خارج ازحدود بودجه بود جلو گیری میکردند در پیشنهاد مسیو برلیسن که از طرف ریوپر این پیشنهاد تعقیب گردید اینطور بیان میشود :

در تشکیلات حالیه فرانسه روسای مالیه بانواع اقسام کنترل میشود ولی نسبت بحواله کنندگان (مقصود وزرا است) که فقط اشخاصی هستند که اعتبارات مصوبه مجلس در دست آن ها است چنین کنترلی برقرار نگردیده است .

چنانچه مجلس خود رادر اجرای بودجه بی مداخله بنماید درای در بودجه یك خیال واهی و امید باطلی است وزراء نظر به کشش و بسط فصول برای اقدام و انجام مخارج غیر مصوبه هر نوع تسهیلاتی را دارا هستند .

یك لایحه دیگر مطلب را بجائی میرساند که حتی قوه مجریه را از وظیفه اساسی خود (اجرای بودجه) محروم میکرد . لایحه مزبوره معایب طرز مالیه را از جمله سهولت تعهدات مخارجیکه وزرا یا روسای ادارات علاوه برمقررات فصول بودجه مینمایند معلوم داشته و برای جلو گیری از این افرا و تفریط در داخله هر وزارتخانه ایجاد یك شعبه کنترل مینمود .

شعبه مزبوره که بتوسط یك مفتش مالیه میبایستی اداره شود وظیفه او عبارت از « مراقبت ودقت در حفظ ورعایت قوانین ونظامات بودجه .... تمام لوایح مخارج ادارات ودوائر مختلفه بایستی بآن شعبه رجوع شود . هرحواله رسید بایستی در آنجا رسیدگی گردیده و از نقطه نظر قانونی بودن وصحت مسئله تحقیقات بعمل آمده وپس از این که اطمینان از مطابقه عمل بامقررات قوه مقننه کاملا حاصل شد رئیس شعبه امضای سند وحواله رانماید ... مامور کنترل مذکور بایدصاف وساده اینمسائل را تصریح نماید . که اقدامات قانونی بوده ومحل های مخارج ازروی قاعده ودر حدود اعتبارات مصوبه است ... طرح قانونی پیشنهاد مسیو پرادن نماینده مجلس در۱۷ مه۱۸۸۸

اخیرا نیز یك طرح قانونی دیگری که ازطرف سه نفرنمایندگان مجلس پیشنهاد گردیده کنترل وزیر مالیه را در مخارج تائیدوتقویت می نماید .

طرح مزبور پس از بیان اینکه وزیر مالیه اطلاعی از مخارج بدهکاران خود حاصل نموده واز تعهداتیکه نسبت بمخارج آتیه مینمایند هیچ مسبوق نمیشود اینطور مطلب را خاتمه میدهد تاسیس یك اداره کنترل مخارج دولتی در وزارت مالیه که وظیفه آن اداره رسیدگی و تحقیق در هر خرج نسبت بقانونی بودن آن و اطمینان از اینکه نقض هیچ قانونی نگردیده ومبلغیکه باید تادیه شود علاوه ازاعتبارات بودجه نبوده و از محل خود مصرف میشود .

بعلاوه رئیس محاسبات هر وزارت خانه نیز بپیشنهاد وزیر مربوطه از طرف وزیر مالیه تعیین شود . (پیشنهادراجع بیکی نمودن محاسبات عمومی ۱۰ مه ۱۸۹۰)

از همین نقطه نظر مسیو بیترال وزیر مالیه رسما پیشنهاد نمو
که امور محاسبات کلیتا در وزارت مالیه مرکزیت یافته یعنی دوا
محاسبات سایر وزارت خانه ها نیز در تحت اداره وزارت مالیه بوده
اینکهٔ بقدر امکان وزیر مالیه معاملات وحوالجات وحتی تعهدات مخار
همکاران خود را در تحت نظر بگیرد این لایحه قانونی که از طر
مالیه ایطالیا ایجاد گردیده بود بواسطه تغییر وزیر مالیه مسکو
عنه ماند •

پس چنانکه ملاحظه میشود نسبت بمخارجیکه بدون اعتبارا
قبلی تعهد ومصرف میشود یك عیب بزرگی در قواعد (فرانسه) موجو
ومحتاج باصلاح است •

اما به اعتقاد ما از زیاد نمودن اقتدارات وزیر مالیه جلو گیری
این افراط وتفریط ممکن نیست زیرا اقتدار وزیر مالیه نسبت به صدو
حوالجات وتادیه مخارج بقدر لزوم و امکان در مملکت فرانسه موجو
وچنانچه بخواهیم این اقتدار ها را اضافه نمائیم یك نظر وخیال واه
است که باخلاق سیاسی ماموفق نخواهد بود •

همسایگان فرانسه خارج ازقوه مجریه یك مرکزی برای کنترل
معین نموده اند که بقاعده نزدیك وبیشتر نیز موثر واقع میشود در بلژیك
و ایتالیا این مرکز را بنام دیوان محاسبات نامیده ودر انگلستان کنتر
لراد یتر ژنرال خوانده میشود ما جزئیات این تاسیسات را مخصوصا از نقط
نظر تادیه مخارج مورد بحث قرار میدهیم

۳ — تشکیل کنترل برای جلو گیری قبلی در انگلستان و در ایتالیا

در انگلستان یك مامور عالی بنام کنترلراد یتر ژنرال ریاست

امور مخارج راداشته مامور مزبور از طرف پادشاه تعین گردیده و غیر قابل عزل است مگر اینکه ازطرف مجلس تعیر و انفصال او پیشنهاد شود • سابقاقبل از قرن اخیر وزیر مالیه مخصوصا خواه درمدت‌جریان بودجه خواه بعد از ختم سنه‌مالیه مامور تحقیق و رسیدگی محاسبات بوده‌است در سنهٔ ۱۸۵۰ مسیو پیت رسیدگی وقضاوت درمحاسبات‌را از وزارت مالیه تجزیه نمود و بهیئت مخصوصی که ادیت افیس‌نامیده شد واگذار نمود در سنهٔ ۱۸۳٤ کنترل‌معاملاتیکه درمدت جریان سنه مالیه واقع می گردید و مربوط بوزارت مالیه بود از دست وزیر مالیه خارج واین خدمت بیك کنترل ژنرال رجوع گردید بالاخره در سنه ۱۸٦۵ معاملات سنهٔ جاری ورسیدگی‌و قضاوت محاسبات‌روسای مالیه پس از ختم سنه مالیه درزیر دست یکنفر مامور مرکزیت یافته ومقام بلند کنتر لراد یتر بشخص مزبور تفویض شدویکنفرمعاون‌هم برای‌او مقرر گردید •

هیچ مبلغی از کلیهٔ وجوهانیکه بمحاسبات جاری خزانه‌دربانك انگلستان گذارده میشد بدون امضای کمتر لراد یتر ژنرال خارج نشده وادار بخزانه داری برای رفع احتیاجات خود ناچار ازرجوع باوو تحصیل‌اجازه‌مامور عالی‌مزبور است • کنتر لراد یتر ژنرال درخواست های‌خزانه‌را مداقه‌نموده‌چنان‌چه صحت‌آنها راتصدیق‌داشته‌ودرخواست های‌مزبور را مطابق بارای وتصویب پارلمان بداند امضانموده و خروج وجوهات لازمه را ازبانك بحساب‌خزانه‌اجازه‌میدهد

از ابتدای امر ماملاحظه مینمائیم که در انگلستان مامور مستقل عالی که‌عزل وانفصال آن‌فقط بسته بتقاضای‌مجلس‌است‌مراقبت تامه دراجرای اوامر پارلمانی مینماید تمام امورمخارج درتحت‌مراقبت

ونظارت عالیه مامور مزبور بموقع اجرا گذارده میشود • این امور مربوطه بمخارج سزاوار است که بطور کلی وخلاصه بیان شود

قبلا یك قسمت عمده آن را در مورد روابط دولت با بانك انگلستان تعین نموده‌ایم که بانك مزبور تمام عوایدیکه بتوسط ادارات مختلفه دولت وصول میشود تحویل گرفته ومعاملات نقدی و نقل وتحویل وجوهات دولتی را درعهده گرفته وبواسطه محاسبات جاری خود با دولت وجوه لازمه را بمامورین متصدی مخارج دولتی میرسانند پس نسبت بوجوهات محاسبات جاری دولت با بانك شعبه کنترل در بانك انگلستان مرکزیت حاصل مینماید

اخیرا نیز گفته شد که کنتر لرادیتر ژنرال فقط کسی است که میتواند بنا بدرخواست خزانه داری خروج وجوه دولتی را از بانك اجازه بدهد • اجازه دریافت وجوهیکه کنترل ژنرال مزبور میدهد بطور کلی ودرمبلغهای عمده است • اداره خزانه داری وجوهات مزبور را تدریجا بنا بتقاضا و احتیاجات وزارت‌خانه‌ها تقسیم نموده وحوالجات اعتباری بنام تادیه کننده عمومی صادر مینماید •

باستثنای منافع استقراض دولتی که تادیه آن ببانك رجوع شده ومخارج استثنائی تادیه کننده وجوه فقط شخصی است که مخارج کلیه مملکت را اداره وکارسازی میدارد • سابقا پس از الغاء اشیکیه در سنه ۱۸۳۵ تادیه کنندگان چندی تاسیس گردید ولی چندین سال است که شغل تادیه در دست یکنفر بنام تادیه کننده کل مرکزیت یافته است تادیه کننده کل یك محاسبات مخصوصی با بانك داشته عایدات این محاسبات از وجوهاتی است که از طرف خزانه باجازه کنتر لراد یتر ژنرال چنانکه مذکور گردید حواله صادرشده است • تادیه کننده

کل در صندوق های خود نیز برای احتیاجات یومیه وجوه لازم را نگاه داشته و اضافه آن‌را دربانك میگذارد که در مواقع احتیاج از بانک دریافت دارد.

وزارت‌خانه ها پس از آن که تقاضای آن‌ها ازطرف خزانه‌داری مقبول افتاد به طلبکاران دولت اطلاع میدهند که اجازه تادیه وجوه مربوطه صادر گردیده‌است طلبکاران دولتی پس ازوصول اطلاع کتبی وزارت خانه نزدتادیه کننده کل حاضر گردیده و تادیه کننده کل هم از طرف دیگر مستقیما ازطرف وزارت خانه حواله دهنده از مبلغ حوالهٔ صادره اطلاع حاصل نموده است پس از رسید کی باسناد مثبته مخارج حوالهٔ تادیه گردیده و دریافت کننده وجه ظهر اطلاع‌نامه کتبی را قبوض رسید مینمائید یکنفر تادیه کننده کل که مرکز و مقر آن در لندن است موافق‌ترتیب مذکوره کلیه مخارج مملکتی را تادیه مینماید و این ترتیب هم یکی از عجائب‌اصول‌مالیه‌انگلستان شمرده‌میشود

فرانسه ها از این ترتیب خیلی دور هستند زیراداشتن ٨٦ خزانه دار تادیه‌کننده کل.

وعده زیاد دیگر مامورین تادیه که در زیر دست آنها هستند و تا کوچك ترین محل های فرانسه وجوه را بنزد طلبکاران دولت میبرند با اصول تادیه‌انگلستان خیلی منافات‌دارد. چنانچه اطلاع کامل از اوضاع انگلستان حاصل نموده و شخص مسبوق نشود که چگونه در انگلستان‌اشخاص ازبانك‌استفاده‌مینمایند وجود یکنفر تادیه کننده در لندن بنظر غیر قابل قبول‌خواهد بود ولی باید داست که هرصاحب طلب بواسطه بانك‌های خصوصی هر قدر هم از مرکز مملکت دورباشد

طلب خودرا ازصندوق تادیه کننده کل دریافت میدارد یکنفر مامور بزرك که از فرانسه برای تحقیق و تدقیق این ترتیب بانکلستان رفته بود اینطور مینویسد که برای سهولت کار طلبکاران کوچك دولتی که چندان آشنا بطرز محاسبات با بانك های خصوصی نبوده ودردهات کوچك منزل و مسکن دارند مثلا از قبیل یك سرباز متقاعد دولت ترتیبات خصوصی داده شده است

درهمچوموقعی یك اجازه نامهٔ مخصوصی بصاحب طلب مزبور اجازه میدهد که برات خودرا ازیك صندوق‌عمومی نزدیك بمسکن خود دریافت دارد • نسبت بمبالغ‌عمده غالبابواسطه همان هیئت در دفاتربانك انکلستان‌مبالغ‌لازمه حساب تادیه کننده کل بحساب خصوصی اشخاص کذارده شده‌وعمل انجام میپابد

تشکیل چنین ترتیبی که تمام‌تادیه‌مخارج در شهرلندن‌مرکزیت داده میشودبواسطه سهولت وساده‌کی‌واقتصاد وصرفه جوئی یکی‌ازنکات قابل تمجیداصول‌مالیه‌انکلستان‌است

بطورخلاصه درانکلستان امور کلیه مخارج دولتی درتحت نظرو مراقبت‌یکنفر کنترلرادیتر ژنرال‌است

که مستقل و در تحت ریاست قوه مجریه نبوده و مامور اجرای مقررات پارلمانی است • همینطور نیزخزانه داری کل که اقتدار ونفوذ آن‌در دوائر وزارتخانهٔها دارای اهمیت‌وقابل‌معارضه‌نیست‌متصدی‌تادیه حوالجات وزرا است

از همین نقطه نظر کنترل در بلژیك در ایتالیا یک تشکیل مخصوصی برای جلوکیری قبلی از خلاف ترتیب بنام‌دیوان‌محاسبات تاسیس شده‌است

درصورتیکه در فرانسه دیوان محاسبات (چنانکه ملاحظه خواهیم نمود) پس از انجام واختتام عمل داخل در رسیدگی بمحاسبات می‌شود در بلژیك ودر ایتالیا بعلاوه وظایف کنترل بعد ازعمل یك حق کنترل قبلی هم بطور دائمی در مدت جریان اجرای بودجه به دیوان مزبور داده شده است .

اولا در بلژیك ماده ١٤ قانون ٢٧ اکتبر ١٨٤٦ راجع بمحاسبات عمومی اینطور بیان مینماید هیچ حوالهٔ از طرف خزانه داری بدون امضای دیوان محاسبات تادیه نمی‌شود حواله دهند کان قبل ازهر ترتیبی حوالجات خودرا برای امضا بدیوان محاسبات تسلیم مینمایند • امضای دیوان محاسبات پس از رسیدگی و اطلاع ازصحت عمل وقانونی بودن معامله بحوالجات مزبور گذارده میشود • دیوان محاسبات نسبت باین حق خوددارای اقتدار فوق العاده است • در موقع مذاکره قانون ٢٧ اکتبر ١٨٤٦ پیشنهادی شد که موارد ردحوالجات وعدم امضای دیوان محاسبات به‌چند فقره از قبیل تجاوز از اعتبارات مصوبه ومحل‌های غلط وبروات وحوالجات نقدی وغیره محدود شود • با وجودیکه در همین پیشنهاد هم حقوق دیوان محاسبات دریك زمینه وسیعی قرار داده‌شده بود باز مجلس تحدید حدود و تضییق اقتدارات دیوان محاسبات را تصویب‌ننمود تا اینکه مطابق گفته مجلس بواسطه محدود یا تعیین نمودن موارد کنترلی تخفیفی در صلاحیت و کنترل لازمه دیوان مزبورداده شود از آن بعد امضای دیوان محاسبات بدون هیچ شرطی مربوط به نظرو تحقیقات خوددیوان مزبوراست • دیوان محاسبات هر نوع نوشتجات واسنادی که لازم بداند ازوزارت خانهامی تواندخواسته تااینکه اطلاعات

او تکمیل ومطابق قوانین اساسی در موقع پیشنهاد ملاحظات خو بمجلسین آن اطلاعات و اسنادرا استناد گاه خودقرار دهد.

مواردیکه دیوان محاسبات راپرت بمجلس میدهد در مواقع رد ومضایقه از امضای حوالجات است .

در چنین مواردی هیئت وزراء مذاکره در موضوع نموده و چنانچه باوجود ملاحظه دیوان مزبور هیئت وزراء صلاح در تادیه آن خرج میدانند دیوان محاسبات باقید احتیاط سند را امضاء نموده وبا دلایل اولیه خود مراتب را بمجلس اطلاع میدهد پس از آن محاکمه وقضاوت مسئله بامجلس خواهد بود .

قانون ۲۷ اکتبر ۱۸٤٦ درماده ١٤ چنین بیان می نماید «موقعیکه دیوان محاسبات صلاح در امضای خودنمی بیند دلایل رد ومضایقه دیوان مزبور در هیئت وزراء مطرح گردیده چنانچه وزراء باوجود آن دلایل تادیه وجه را بمسئولیت خودلازم بدانند دیوان محاسبات باقیداحتیاط سند را امضاء مینماید. دیوان مزبور در ملاحظات سالیانه خود مراتب واقعه ودلایل خود را بمجلس اطلاع میدهد »

ایتالیا در این مورد مثل سایر موارد سرمشق خود را ازقوانین ممالك دیگر گرفته وآن را نیز تکمیل نموده است . دیوان محاسبات ایتالیا دو نوع کنترل قبلی مینماید اولا در حوالجات تادیه مثل مملکت بلژیك ثانیا نسبت به عملیات قوه مجریه که ازآن عملیات ممکن است تعهد مخارجی بشود .

قانون ایتالیا که قواعد محاسبات عمومی را بیان مینماید اینطور مطلب را توضیح میدهد (هرحواله که از طرف وزیر یا نماینده وزیر صادر گردیده بدیوان محاسبات رجوع میشود پس ازآنکه دیوان مزبور

اطمینان حاصل نمود که حواله صادره نقض هیچ قانونی را نکرده مبلغ حواله علاوه از حدود اعتبار راجعه بآن موضوع نیست آنرا ثبت و امضاء مینماید)

(قانون محاسبات عمومی ۱۷ فوریه ۱۸۸٤) درماده دیگر برای تکمیل مسئله شرح ذیل نیز گفته شده‌است.

در هیچ حالت وموقعی بدون امضای دیوان محاسبات هر مبلغ حواله ئیکه صادر شده باشد تادیه نخواهد گردید.

شخص خزانه دارمرکزی‌وتمام خزانه داران ولایتی صندوقدار ها وتحویلداران مسئول مراتب مندرجه هستند (ماده ٦٤ و ٥٧).

در موقعیکه وزیر حواله ئیرا امضا نمود ورئیس محاسبات همان وزارت خانه هم تصدیق آنرا کرده است آن حواله بدیوان محاسبات ایتالیا ارجاع میشود دیوان محاسبات پس از اطمینان اینکه حواله مزبوره نقض قانونی را ننموده وراجع به فصل و محل مربوط بخود او است و از حدود اعتبارات مصوبه پارلمانی نیز تجاوز ننموده است حواله را ثبت وامضا مینماید.

دیوان محاسبات ایتالیا دراین مورد در مقابل حواله کنندگان همان وظیفه ئیرا که اداره معاملات کلیه وجوه نقدی وزارت مالیه در فرانسه داشت (در فصل بیست‌و چهارم‌راجع باجرای‌بودجه بیان‌نمودیم) دارا می‌باشد.

بعلاوه این وظیفه اول کنترل قبلی در موارد حوالجات وبروات تادیه دیوان محاسبات ایتالیا یك وظیفه دیگری را نیز دارا است که سزاوار جلب دقت قرائت کنندگان میشود.

تمام قوانین سلطنتی وتمام احکام وزارتی که‌ممکن‌است‌تعهدی

را نسبت بمالیه مملکت متضمن شود بایستی بدیوان محاسبات ارجاع تا در آنجا ثبت و قبل از اجرای آن امضا شده باشد .

بنا بر این تمام اعمال دولت که تصدیق یك قرار داد اجازه یك خرید تصویب یك خرج تعیین یا تغییرو تبدیل مشاغل مامورین برقراری حقوق تقاعد وغیره را شامل شود قبل ازاجرای آن دردیوان محاسبات مداقه گردیده و ازنقطه نظر مطابقه با مقررات قانونی ثبت وامضا یا مضایقه ورد میشود .

در موقعیکه دیوان محاسبات عقیده به رد دارد (مواردیکه غالبا بطور استشناخ میدهد) دلایل ردخود را در راپرتی بیان وبوزارت مربوطه ارجاع مینماید .چنانچه وزیر اصرار در اجرای عقیده وتصمیم خودداشته وهیئت وزرا نیز در رای وزیر موافقت می نماید (چون دراین مواقع وزیر مربوطه باید فورا مطلب را بهیئت وزراء رجوع نماید) دیوان محاسبات جلسه عمومی خود را منعقد و تجدید مذاکره در موضوع آنمطلب می کند در همچو موقعی ولو اینکه دیوان مزبور رای اولیه خود را تغییر ندهدودر تصمیم خود باقی باشد سند وحواله را ثبت وباقید احتیاط امضا مینماید .

پس از آن دیوان محاسبات شرح مذاکره وجهة ثبت و امضای باقید احتیاط را به رئیس سنا ورئیس مجلس شورای ملی راپرت میدهد بالاخره چون جلب دقت پارلمان در موضوع مطلب شده است دیگر قضاوت و تصدیق صحت وسقم مسئله متعلق به مجالسین بوده وهرنوع که صلاح بداند پارلمان حکم آنرا خواهد نمود .

برای مراقبت تامه در مقررات قوه مقننه چنانکهٔ مذکور گردید دو نوع کنترل در ایتالیا تشکیل یافته و هر دو نوع کنترل بدیوان

محاسبات رجوع شده است .

یکی در موارد کنترل همان چیزی است که باشکال مختلفه در تمام ممالك وجود داشته وعبارت ازجلوگیری وممانعت از صدور حواله وتادیه مخارجی است که خارج‌ازحدود اعتبارات مصوبه‌پارلمانی است . مورد دویم قدری جلوتر رفته و از سرچشمه جلوگیری نموده ونمی‌گذارد اصلا بغلط و برخلاف قوانین ایجاد خرجی بشود یااگرهم ممانعت از مسئله نشود اقلا از ابتدای تولید چنین خرجی پارلمان رااز بی قانونی بودن آن مسبوق مینماید .

این شکل اخیر ووظیفه دیوان محاسبات در جلوگیری قبلی‌از ایجاد مخارج‌غلط موردتنقیدات سخت در فرانسه گردیده . وکیل‌عمومی دیوان محاسبات در۳نوامبر۱۹۸۲ شرح ذیل را ایراد نموده است .

کنترلیکه پس از معامله وعمل واقع میشود در صورتیکه ازروی عمق و بانهایت دقت بعمل آید آیا ممانعت از افراط وتفریط ننموده وبهتراز از یك کنترل قبلی که باعجله و سطحی و بدون اتکال باسناد کامل میشود نخواهد بود ؟ طرز کنترل قبلی اسباب مداخله یك‌هیئت قضائی در گردش چرخهای اداره شده و بواسطه مبادلهٔ ملاحظات و توضیحات مانع از جریان امور گردیده و این مسئله در فواید اداره مملکت و طلبکاران دولت نخواهد بود... دیوان محاسبات که بواسطه‌رضایت قبلی خود درحقیقت تعهد خرجی را نموده است آن‌آزادی کامل رادر قضاوت محاسبات نخواهد داشت .

۱ - کنترل‌قبلی بواسطه‌آنکه بطور عجله در موقع جریان‌عمل واقع میشود وهر عملی را بطور جداگانه مورد ملاحظه قرار میدهد ناقص و امور را بطور هیئت جامعه در تحت نظر و ملاحظه نمی تواند

قرار دهد .

۲ - کنترل قبلی دیوان‌محاسبات را درجریان‌امور یومیه‌ووقایع اتفاقیه واردنموده و باین مناسبت‌دیوان‌مزبوررابیك طرز بدی بملاحظات ونفوذ هوا وهوس وفواید آنی دچار می‌نماید .

۳ - رضایت قبلی که درموقع جریان سنهٔ مالیه دیوان‌محاسبات باعمال دولتی‌میدهدممکن‌است تصمیمات آتیه‌دیوان‌مزبوررامقیدنموده واورا ازانجام‌وظایف اصلی‌خود بازدارد

این‌اشکالات‌یقیناًقابل‌ملاحظه‌ونمیتوان‌آنهارابی‌اهمیت داست‌ولی چنانکه ملاحظه میشود ترس وواهمه بیشتر باعث مخالفت موضوع وده است بعلاوه این ملاحظات در چندین سال قبل بیان گردیده‌و از آن وقت تا کنون ممکن‌است عقاید تغییر یافته زیرا تحقیقات جدیده که‌از طرف مامورین فرانسه درممالك مختلفه بعمل‌آمداثرات‌متفاوته‌داشته‌و نظریات مختلفهٔ‌نیرا ایجاد نموده‌است

درحقیقت‌این مسئله‌رادر فرانسه میتوان بـر روی اساس متینی قرار داد زیرا یك نقص اساس‌درکار موجود وآن نقص عبارت‌ازسهولت تعهداتی است که وزرا در مخارج و بدون داشتن اعتبار مینمایند پس بایستی سد سدید درمقابل‌این افراطو تفریط وزرا قرار داد بایددانست در همچو حالی کدام قوه‌وهیئت بهتر از دیوان محاسبات میتواندجلو گیری از اقتدارات‌تامهٔ وزراء بنماید نظربابنکه دیوان محاسبات‌خارج و دور از زندگانی یومیهٔ وزارت‌خانهااست‌ونظر باینکه تصمیمات‌دیوان محاسبات بطور کلی بوده و بعلاوه‌حق قضاوت‌محاسبات‌را نیز درآینده دارا است مراتب را درصورت لزوم همیشه میتواند به‌قوه مقننه‌رجوع نماید این مزایا و استقلال تامه خود صلاحیت چنین وظیفه را بدیوان

محاسبات میدهد

برای ختم کلام این مطلب را هم بیان مینمائیم که در پروس Prusse مثل سایر ممالك صندوق‌های دولتی تا حوالجات دارای امضاهای قانونی نباشد تادیه وجهی نمینمایند • حوالجات از طرف کوراتر د کس محافظین صندوق که اعضاء دولتی هستند امضا میشود Curateur des caisses (چنانکه قبلا گفته شد در هر مملکتی مامورین دولت دارای اسامی هستند که بایستی عین کلمهٔ ماموریت آنها ذکر شود و مطابقهٔ آن مامورین با مامورین مملکت دیگر خصوصا با مامورین ایران که چندی نیست که بطرز جدید اداره میشود خالی از اشکال نیست)

خلاصهٔ هر صندوق دارای سه طبقهٔ مامورین است مدیر محاسب و صندوقدار • صندوقدار هیچ وجهی را بدون امضای کوراتر نه پرداخته و کوراتر هانیز تا قبلا اطمینان حاصل ننمایند که خرج از اعتبار مصوبهٔ اضافه نگردیده و بلا محل حواله صادر نشده و از محل خود همان اعتبار بوده است حواله را امضا نمینمایند •

در هرجا ملاحظه میشود که مابین حواله دهنده یعنی وزراء و صندوق های دولتی یك ثالثی مامور مراقبت و حفظ و رعایت مقررات و اراده پارلمانی است • در فرانسه این وظیفه بوزیر مالیه رجوع شده است • در ممالك دیگر کنترلر اد ینرژنرال یا دیوان محاسبات یا کوراتر وظیفهٔ مزبوره را عهده‌دار هستند در هر حال صندوق‌های مملکت مستقیما در تحت اوامر وزراء گذارده نشده و هر اندازه بیشتر مابین وزراء و صندوقهای دولتی سدهای محکم و با قدرتی کشیده شده است همان اندازه مقررات قوه مقننه راجع به بودجه بیشتر محل ملاحظه بوده و رعایت اراء

پارلمانی بیشتر میشود

امور راجعه به بودجه ومداقه ومراجعه بآنها دراینجا ختم گردیده وچنانکه قبلا شرح داده شده وملاحظه نمودیم وجه ازجیب های مالیات دهندگان خارج گردیده و بتوسط جمع آورندگان مالیات و سایر مامورین دولت دربد اقتدار وزیر مالیه مرکزیت یافته و ازآنجا بتوسط تادیه کنندگان وجوه بدست طلبکاران دولت میرسد

برای این جریان و گردش وجوه بیشتر از ۲۰۰۰۰۰ نفر مامور را در فرانسه مشغول بکار وفقط وزیر مالیه که درموضوع مزبور دارای وظیفه عمده ایست تخمینا ۶۰۰۰۰ (۱) نفر برای وصول و مخارج سه میلیارد ونیم فرانك بخدمت وا میدارد ومقررات ماده ۵۲ نظامنامه ۳۱ مارس ۱۸۶۲ بشرح مذکور انجام میشود

ماده ۵۲ - قانون سالیانه مالیه برای مخارج پیش بینی شده هرسنه مالیه اعتبارات لازمه میدهد تدارك تادیه مخارج مزبوره وسایلی است که دربودجه عایدات ذکر شده است

فصل بیست وششم

۰ ۱ — سابقا دوره عمل بطور غیر محدود بوده است افراط وتفریطیکه از این طرز حاصل میگردید

☆ ۲ - تصویب نامه ۱۴ سپتامبر ۱۸۲۲ مدتی را برای ختم معاملات دوره

---

(۱) وزیر مالیه ۵۰۰۰ تحصیلدار ۴۰۰ نفر خزانه داران ولایتی و تحویلدار مخصوصه و ۳۴۰۰ نفر تحویلداران ثبت اسناد و ۲۰۰۰۰ مامور وسوار گمرکی ۱۰۰۰۰ مامورین مالیاتهای غیر مستقیم و ۱۵۰۰۰ نفر تحویلداران ثابت وسیار در اختیار خود دارد

عمل معین نمود بدون اینکه حقوق صاحبان حق تضییع گردد . قوانین ۱۸۸۹ تا ۱۸۹۹

* ۳ ـ ترتیب محاسبات برای دوره عمل خاتمه یافته . اعتباراتیکه درقانون تفریق بودجه داده میشود

* ٤ ــ اسقاط حق بعد از مدت پنج سال هرساله یك بودجه ازمحاسبات حذف میشود

* ۵ ـ بستن محاسبات سالیانه در انگلستان طرز محاسباتی در ایطالیا قبل از اینکه قسمت آخر بنام کنترل بودجه برسیم بایستی بدوره عمل خاتمه داده شود دوره عمل که در ابتدا شروع شده بود حالیه بخاتمه آن رسیده ایم

*اول ـ غیر محدود بودن دوره عمل تا ۱۸۲۲

مدت زمانی در فرانسه دوره عمل خاتمه نداشته است از سالیکه دوره عمل شروع میگردید بطور غیر محدود دائما آن دوره عمل وجود داشته است

این طرز در عمل باعث افراط و تفریط هائی میگردیده است عملیات هیچگاه خاتمه نیافته مثلا با وجود اینکه سلطنت لوی پانزدهم ۵۹ سال بطول انجامید کمی قبل از انقلاب معاملات دوره سلطنت لوی چهاردهم درمحاسبات قبول میشد

در دوره رستراسیون لازم دیدهٔ شد که حدی برای خاتمهٔ دوره عمل قرارداده شود و فاصلهٔ مابین عملیات این دوره با دوره حکومت های قبل گذاشته شود وبهمین جهت رسما بدوره های عمل قبل از ۱۸۱۶ را مطابق قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ خاتمه دادند وبه طلبکاران از دولت مهلت دادند که تا مدت شش ماه از تاریخ نشر قانون اسناد طلب خودرا را ارائه دهند

این مهلتها پی درپی تمدید یافت و بالاخره قانون ۱۸۳٤ خاتمه قطعی مطالبات قبل از ۱۸۱۶ را اعلام نمود

همین اقدامات سبب شد که در دوره رستراسیون یك رفرم قانونی برای خاتمه دوره عمل داده شود

تصمیم ۱۴ سپتامبر ۱۸۲۲ طرز رضایت بخشی برای بستن محاسبات دوره عمل مقرر داشته و ده سال بعد در ۱۹۳۱ موضوع اسقاط حقوق مطالبات مورد توجه مقننن قرار گرفت

* دوم - خاتمه دوره عمل - تصمیم ۱۸۲۲

قانون ۱۸۸۹

مثل تمام تصمیمات مهمه تصمیم ۱۳ سپتامبر ۱۸۲۲ با اقدامات مقدماتی در ذکر معایب خاتمه نیافتن دوره عمل شروع گردید یکی از نمایندگان مجلس بیان نمود که چندین سال است بودجه های سنواتی بسته نشده است و تقاضا نمود که خاتمه هر دوره عمل در اول نوامبر سال دوم هر سنه مالیه مقرر گردد و اضافه نمود که با این ترتیب از مطالبات معوقه خلاصی خواهیم یافت .

ولی وزیر مالیه با این پیشنهاد مخالفت نموده و نظر داشت که این طرز باعث مخلوط شدن دوره های عمل گردیده بقایای مالیاتی که باید وصول شود و همچنین مطالبات معوقه که باید پرداخت شود از دوره عمل سال قبل بسال بعد منتقل شده و سبب بهم خوردگی اعتبارات گردیده ونمی توان کاملا متوجه شد که آیا یك وزیر از اعتبارات خود تجاوز نموده است یا خیر .

با این همه رفع اشکالات را بموقع اجرا موکول نموده ودر تصمیم ۱۸۲۲ اینطور مقرر گردید : « تمام مخارج یك دوره عمل باید در

مدت نه ماه بعد از انقضای دوره عمل تعیین گردیده و حواله صادر شود . »

در صورتیکه در این مدت از طرف طلبکاران دولت مطالبه نشده باشد حواله پرداخت باطل میگردد بدون اینکه حقوق طلبکار ازبین برود منتها طلبکار بزحمت تجدید حواله خواهد افتاد . این تصمیم برای ختم دوره عمل بوده و بعد از انقضای مدت مقرر دیگر عایدات ومخارج متصل بسالی نخواهد بود که بنام آن سال ایجاد گردیده بود .

تصمیم ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ دو موضوع اساسی را مقرر داشت یکی مربوط به تشخیص و تعیین وصدور حواله دیگری مربوط بپرداخت

از آن ببعد در قانون ۱۸۸۹ وقانون ۱۸۹۹ در مدتهای مهلت تغییراتی داده ومدتها را تقلیل دادند .

* ۳ ترتیب محاسبات برای دوره عمل خاتمه یافته

تصمیم ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ راجع بترتیب محاسبات دوره عمل خاتمه یافته اینطور بیان مینماید : « چنانچه در بین مخارج انجام شده یک دوره عمل مخارجی یافت شود که در مدت مهلت مقرر تشخیص نشده یا حواله صادر نگردیده یا پرداخت نشده است این قبیل مخارج رانمی توان تادیه نمود مگر بموجب فرمان سلطنتی که اجازه تصفیه آن را از بابت دوره عمل جاری صادر نموده باشد .

نظر باینکه این طرز باعث مخلوط شدن محاسبات دوره عمل شده و چنانکه در موقع خود یکی از نمایندگان بیان نموده چندین ملیون مخارج بدون داشتن اعتبار پرداخت شده علاج را در این دیدند که مخارج دوره عمل خاتمه یافته بدون تصویب مجلس قابل پرداخت نخواهد بود .

مطابق قانون ۲۳ مه ۱۸۳٤ درمواقعیکه در مدت مهلت مقرر تشخیص خرجی نشده یا حواله صادر نگردیده یا پرداخت نشده اعتبارات مربوطبه طلبکاران دولت لغو گردیده وموقتا این مطالبات دارای حق دریافت وجهی از صندوق دولت نخواهد بود . بنا بر این برای این مطالبات تصویب اعتبار مجددی لازم است تا وزرا بتوانند حواله صادر نمایند .

بطور خلاصه تمام اعتباراتیکه مربوط به دوره عمل خاتمه یافته باشد مبداء و مبنای آن بهر ترتیب باشد بایستی بوسیله یك قانونی تجدید شود .

* ٤ - اسقاط حق بعد از پنج سال - قانون ۱۸۳۱ دوره عمل محدوده

چنانکه گفته شد خاتمه یافتن دوره عمل از جنبه اداری حقوق حقه طلبکاران از دولت را از بین نمی برد طلبکاران دولت حق دارند مطالبات خود را در مدت های مقرره بوسائل مربوطه تشخیص داده و حواله صادر نموده ودریافت دارند این حق بدیهی است غیر محدود نبوده و در حدود قوانین عادی مدنی است . بنا بر این اداره در مدت بیست و پنج وسی سال در مقابل طلبکاران دولت مسئول بوده ونمی تواند بطور قطعی دوره معاملات خود را تمام شده بداند .

نظریات بالاتری همینطور اذهان را حاضر نموده که بنفع خزانه مقرراتی وضع گردد و در نتیجه قانون ۲۹ ژانویه ۱۸۳۱ تصویب شد (ماده ۹ - تمام مطالباتیکه در مدت دوره عمل پرداخت نشده یا بمناسبت نداشتن اسناد مثبته تشخیص داده نشده و یا حواله صادر نگردیده از

از تاریخ افتتاح سنه مالیهٔ برای کسانیکه درخاك فرانسه مسکن دارند بعد از مدت پنج سال و کسانیکه در خارج از مملکت فرانسه هستند بعد از مدت شش سال از درجه اعتبار ساقط و بنفع دولت از دفاتر حذف خواهد گردید .)

در ماده دهم قانون ۱۸۳۱ تصریح میشود که مقررات مذکوره درماده نهم نسبت بمطالباتیکه صدور حواله و یا پرداخت آن بواسطه عملیات اداری بعهده تعویق افتاده شامل نخواهد گردید

در حقیقت دولت نمی تواند طلبکارانی را که خود دولت سبب تعویق پرداخت طلب آنها بوده است بی حق بنماید.

دوره‌های عملیکه پنج سال آنها خاتمه یافته بکلی از دفاتر محاسباتی خارج وحذف میگرددو مطالباتیکه بواسطه مستثنیات مذکوره قبل بعد از تاریخ پنجسال قابل پرداخت خواهد بود در فصل مخصوص بخود در بودجه بنام مخارج دوره عمل حذف شده منظور خواهد گردید

* ٥ ـ خاتمه دوره بودجه ها در انگلستان

در انگلستان که محاسبات بطورسالیانه وسال بسال است خاتمه معاملات درآخر هرسال بطور سهل وسادهجام پذیر است

اعتبارات چنانچه تا آخر سال بمصرف نرسیده باشد حذف می گردد چنانچه لازم بود یك رای جدیدیدی مطالبات پرداخته نشده طرف احتیاج خواهد بود همینکه در عصر ۳۱ مارس سال مالی خاتمه یافت معاملات آنسال بهیچ شکل تمدید نخواهد گردید .

سال جدید که از اول ماه آوریل شروع میشود بدون تشخیص ریشه و اصل موضوع شروع به پرداخت اعتبارات مصوبه تا آخر روز

سال مینماید .

در ایطالیا که در آنجا هم دوره عمل سالیانه متداول است بشکل دیگری انجام میشود

دوره عمل سالیانه در ایطالیا عبارت از دوازده ماه از اول ژوئیه تا ۳۰ ژوئن میباشد در این دوره عمل سالیانه فقط مثل انگلستان معاملات صندوق انجام میگردد بلکه حقوق دولت برای دریافت عایدات وهم چنین حقوق طلب کاران از دولت نیز تشخیص و تعیین میشود و بهمین جهت محاسبه بقایا مقرر گردیده است

در این محاسبه بقایا عایدات تشخیص یافته ولی وصول نشده و مخارج تصدیق شده ولی پرداخت نشده منظور گردیده و حساب بقایای دوره عمل را تشکیل میدهد

حواله مخارج این محاسبه بقایا مطابق همان قواعد عمومی و تابع همان مقررات است و محتاج بتصدیق قبلی دیوان محاسبات می باشد .

دیوان محاسبات به اسناد خرج رسیدگی نموده و با بودجه مصوبه تطبیق مینماید .

قسمت چهارم

کنترل بودجه

فصل بیست و هفتم

لزوم کنترل - حواله دهندگان و روسای مالیه و محاسبات - کنترل روسای مالیه

* — نبودن کنترل منجر بوضعیت های عریب و عجیب میشود میجالس رسیدگی قضائی محکمه انقلابی در ۱۷۹٤ قضاوت نموده وعده ایسرا محکوم باعدام مینماید .

* ۲ - حواله دهندگان و روسای مالیه دسته اول حسابهای بدون اسم برای دوره عمل میدهند دسته دویم حسابها را با اسم و حساب برای دوره معاملات و عملیات خود تهیه مینمایند .

* ۳ - کنترل از نظر روسای حسابداری ۵سه شکل کلاسیک کنترل اداری

* ٤ — محاسبه دول

* ٥ - کنترل قضائی حواله دهندگان

* ٦ - محاسباتیکه بوسیله روسای مالیه تهیه میشود .

* ۱ـ اقدامات شدید که بواسطه نبودن کنترل بمیان آمده است

در دوره نیمه وحشی از نقطه نظر مالی که در فصل دویم کتاب شرح داده شده است

کنترل مالی وجود نداشته است در ابتدای جلوس فیلیپ لبل اداره مالیه وجود نداشته یا باادارات عمومی مملکتی مخلوط و ممزوج بوده است

نبودن کنترل باعث معایب ومفاسدی میگردید . مامورین مالیه بطور آزادانه در اموال و دارائی عمومی دخالت نموده و به نفع شخصی

خود عواید خزانهٔ مملکت را از مقصد اصلی منحرف مینمودند همین که بدی ازحدمیگذشت اینقبیل مامورین‌را بدارمجازات میآویختند این بودخلاصهٔ رسیدگی و کنترل قدیم امثال و اتفاقات چندی‌دردوره های خیلی‌قدیم این‌بیان‌مارا ثابت‌مینماید

پس‌از انقراض اصول وسیستم (لاو) یك مجلس عدالت جدیدی مامور گردید (۱۶ ژانویهٔ ۱۷۲۱) تمام اوراق نقدی که‌درمدت‌دوره سیستم لاو درجریان ودردست مردم بوده است امضا نماید امضای اوراق مزبور بیشتر مربوط باشخاص متفرقهٔ بوده وچندان ربطی بروسای‌مالیه نداشت مقصود از امضا تشخیص دارندگان سهام و تمیز مابین‌آنهائیکه از راه معاملهٔ با اوراق‌منافعی‌برده‌اند بوده‌تااینکه‌حتی‌المقدور آن‌سرمایهٔ ابتدائی بدست‌اشخاص‌متفرقه عایدشود

مبلغ دو میلیارد ۲۵۴ ملیون لیره متعلق به ۵۱۱۰۰۰ امضا و از مبلغ مزبور فقط یك ملیارد ۸۰۰ ملیون‌وکسری‌قبول‌شده‌وهفتصد ملیون‌تخمیناً کسر گردید

تا اواسط قرن‌هیجدهم مقررات سخت و خودسرانهٔ در موقعیکه بدی بحد کمال میرسید بمیدان آمده و بجای تشکیلات قدیمه برقرار میگردید و این مسئله بیشتر از نبودن کنترل منظمی درکار بوده است ۰ چنانکه امثال آنراتعقیب نمائیم

در دوره انقلاب هم یکمسئلهٔ قابل ذکر خواهد بود ۰ رسیدن بحساب سی و دونفر مستاجرین ومتصدیان قدیمهٔ امورمالیه از نبودن قاضی و قضاوت تا دوره کنوانسیون معوق مانده بود۰ مجلس کنوانسیون دوسیه های اینکار را بکمیته های امنیت‌عمومی ومحاسبات ومالیه

رجوع نمود یك مخبری مامور گردید که شکایات وارده بمستاجرین و متصدیان امور مالیهٔ راخلاصهٔ‌ماید شکایت‌های مزبور فقط ازنقطهٔ نظر اقتصاد و مالیه بود وعبارت از مطالب ذیل بود تغییر وتبدیلات درحساب وجمع بندی عایدات و مخارج تخمیات غیر صحیحهٔ ازنتایج معاملات سنوات‌مالیه گذشته‌مخارج غیر صحیح تاخیر در تحویل‌وجوه بخزانه میزان مالیات که بجای شش در صد ده درصد حساب شده بود وغیره وغیره . برای تحقیق و تدقیق درمسائل مذکوره کمیته‌های مقننهٔ مجلس کنوانسیون پیشنهاد نمودند که مستاجرین مزبوره به محکمهٔ جزائی انقلابی رجوع شود مجلس هم بدون هیچ مخالفتی این پیشنهاد بیرحمانهٔ عجیب وغریب‌را قبول‌وتصویب نمود

بنا بر این محکمهٔ جزائی انقلابی رسیدگی بمطالب مربوطهٔ بمستاجرین‌و متصدیان‌مالیهٔ نموده و درجلسهٔ اول‌مطابق تهمت نامه‌ئیکه از طرف‌فوکیهٔ تنویل‌تهیه شده‌بود بدون‌این که ملاحظهٔ ببیانات‌متهمین را نموده یا گوش‌یا قوال مدافعین‌آنها بدهددر جلسه رسمی مستاجرین ومتصدیان مالیه مزبور را فرداً فردو جمعامسئول ومقصردانستندکه‌در محاسبات تغییرات داده و منافع غیر مشروع برده وباقی دار بوده و در وجوه حیف و میل نموده‌اند و بدون هیچ مراجعهٔ جدیدی بمطلب حکم اعدام آنهاصادر گردیددرهمان‌روز پس‌ازخروج‌ازمحکمهٔ ۲۸ نفراشخاص مذکوره بمنجنیق آویخته‌شده و اعدام گردیدند ۸ مه ۱۷۹٤ سال دویم جمهوریت

٢ ـــ حواله‌دهندگان . محاسبین (مقصود وزرا و رؤسای مالیه است)

این یادکاری‌های مخوف و امثال مذکوره قبل بطور لزوم تشکیل کنترل منظم دائمی را ثابت مینماید تا بتوسط کنترل موثری جلوگیری از افراط و تفریط شده یا بلا فاصله کشف خیانت و تقلب گردیده و مجازات مقصرین بموقع واقع و سبب ایجاد مامورین باشرف درستی بشود با نبودن چنین تاسیس یعنی یك کنترل ثابت منظم امور اداره و هیئت اجتماعیه بحالت بربریت خواهد بود

از همین نقطه نظر در قرن نوزدهم مخصوصا در ابتدای دوره تجدد از روی یك اساس متین و محکمی کنترل در فرانسه تاسیس گردید و برای اطلاع از کیفیات آن تشکیلات موضوع را مورد بحث قرار میدهم

مطابق اصول حقوق اداره سه ترتیب کنترل موجود است کنترل اداری کنترل قضائی ـ کنترل قوه مقننه ـ این تقسیم کلاسیك و از روی منطق و از ابتدای مطلب سزاوار توضیح و تعین است

کنترل اداری در دوایر دولتی بطور سلسلهٔ مراتب از طرف مامورین مافوق نسبت بزیر دستان خود اعمال و اجرا میشود کنترل قضائی از طرف دیوان محاسبات نسبت بروسای مالیه و محاسبینیکه در تحت قضاوت و محاکمهٔ دیوان مزبور واقع می‌شوند مجری است .

کنترل قوه مقننه از طرف پارلمان نسبت بوزراء مامور اجرای بودجه اعمال و اجرا میگردد .

جزئیات این سه تقسیم کنترل در بیانات بعد تشریح میشود و فعلا مطابق اصولیکه تا کنون تعقیب نموده‌ایم عملیات راجع ببودجه‌را قدم‌بقدم برحسب‌ترتیب‌خودبیان‌می‌نمائیم دو قسم‌مامورین و متصدیان (وزرا و روسای مالیه) در اجرای بودجه شرکت نموده اند همین که‌اجرای بودجه خاتمه یافت بایستی خود را در انجام وظایف مرجوعه صدیق معرفی نموده و صحت عمل آنها تصدیق شودولی باید دانست این تصدیق صحت عمل نسبت بوظایف هر یك از این دو قسم متصدیان عمل متفاوت‌است ازنقطهٔ نظر کنترل‌تفاوت‌مابین این‌دوطبقه‌را بترتیب ذیل میتوان تشخیص داد

اولا محاسبین روسای مالیهٔ محاسبات‌خودرا بطورمعاملات‌سالیانه داده وحواله دهندگان بطوردوره‌عمل‌حساب‌میدهند

معاملات صندوق در حقیقت از روی یك ترتیب علمی و مرتبی است و در هر موقع آن معاملات کامل و همیشه میتوان معاملات و محاسبات‌صندوق‌را قطعا بسته بدون‌آنکه محتاج بهیچ‌ضمیمه یااتصالات بعدی باشد پس در آخر سال یعنی در آخرین روز ماه اخیر محاسبه محاسبین بسته‌می‌شود حواله دهندگان نمیتوانند مثل‌محاسبین‌عملیات خودرا در هر تاریخ بدون ضمایم و اتصالات مربوط بعملیات بعد ببندند بلکه بر خلاف بایستی‌تمام قسمت های متفرقهٔ همان معامله‌وعمل‌راجمع آوری نموده تا اینکه یکمرتبه مطابق با ارقام اعتبارات مصوبه آنهارا بمعرض بروز و ظهوربرسانندمحاسبه حواله دهندگان‌یك‌محاسبه‌منطقی است که موافقت استه‌شدن فوری و غفلتی نمینماید • مهلت هائی که برای دوره ل داده شده است بازدربعضی اوقات بنظر کافی برای انجام‌مقصو بست

بهمين مناسبت شخصيت حواله دهنده در چنين محاسباتی بميان نمی‌آيد زيرا حواله دهنده (وزير) حساب شخصی خود را نداده بلكه محاسبه‌رامعلوم مينمايد اسم‌وزيرغير معلوم ومحاسبه‌وزارتخانه‌ملاحظه ميشود•ولی بر خلاف محاسب رئيس ماليه اسمش در تمام مراسلات معين و دردوره عمل شخصا مسئول عوايد صندوق ومسئوليت اوهميشه درسرجای‌خودباقی‌است

در باره محاسبين لازم است نسبت بتسويه و تفريق محاسبه آن ها رسيدگی شده و يك قوه قضائيه تصديق صحت آن ها را بنمايد در صورتی كه هيچ تصميم قوه قضائيه برای رفع مسئوليت‌حواله دهندگان يعنی وزرالازم نيست

صفت محاسب خود او را بيك حالت متنازع فيهٔ ميگذارد زيرا تمام علاقهٔ او در رهن دولت و يك‌قسمت يا تمام دارائی او بطورضمانت در صندوق های دولتی‌امانت گذارده ميشود يك مفاصاحساب‌قانونی كه از طرف ديوان محاسبات‌باو داده شود ممكن است محاسب راخلاص‌و علاقهٔ و دارائی اورا باو مسترد نمايد• پس محاسب محتاج بمحاكمه و رسيدگی است

تا اينكه پس‌ازخروج ازخدمت آزادی وخلاصی علاقه‌حساب‌خود رابموجب مفاصاحساب كسب نمايد

بموجب ماده ٢١٢١ وماده ديگر قانون مدنی فرانسه دولت يك حق امتياز قانونی نسبت بعلاقه جات محاسبين دارد و در حقيقت دارائی مامورين مزبور در رهن دولت است•هيچ مشابهتی مابين وزير با مامورين مذكوره نيست زيرا هيچ حق امتياز و هيچ رهينه قانونی بمنافع خزانه دولت تحميل برعلاقه وزير نمی‌شود حواله دهنده وزير

همیشه آزادی مطلق نسبت بعلاقه ودارائی خود داشته و دارائی اوابدا ربط واتصالی بمشاغل او ندارد • چنان که یك روز از خدمت خارج بشود ولواینکه ملیون‌ها مخارج را حواله داده باشد باز آزادو خالی از اضطراب است خلاصه آنکه شخص وزیر حواله دهنده در مخاطره نبوده مگر این که درموارد استثنائی که اصول مسئولیت او مطابق قوانین محاسبات عمومی مورد پیدا نموده باشد محل مواخذه خواهد بود ولی باید دانست که این مسئولیت در موارد اعمال معینه است و الا قبلا و بطور دائمی هیچ تعهدی برعهده وزیرحواله دهنده نیست و بنا براین مثل محاسب محتاج بحکم قوه قضائیه نخواهدبود

این اختلاف اوضاع واحوال وزیر حواله دهنده ومحاسب سبب آن است که ترتیب کنترل بهر یك از آنها بطور مختلف معمول و مجری باشد نظر باین که حواله دهندگان محاسبه بطور دوره عمل داده و محاسبین بطور معاملات سالیانه یا دوره تصدی شخصی باید حساب پس بدهند شکل محاسبهٔ آنها هم تغییر مینماید و همین طور بمناسبت این که راجع بمحاسبه محاسبین قضاوت یك محکمه محل احتیاج بوده وچنین ترتیبی درمورد حواله دهندگان معمول ومجری نیست رسیدگی باین دو محاسبه نیز بشکل متحد المال وموافق یك ترتیب نخواهدبود پس نظر بمراتب مذکوره راجع بهر یك از این دو طبقه متصدیان امور دولتی که شرکت در اجرای بودجه مینماید باید طورجداگانهٔ بحث نموده وترتیب کنترل درباره هریك ازآنها را علیحده شرح دهیم

* ۳ - کنترل اداری محاسبین

محاسبین در سه مورد در تحت کنترل واقع میشوند : اداری -

ضائی . ومقننه .

کنترل اداری نسبت به محاسبین در موقع جریان اجرای بودجه بوافق ترتیبیکه سابقاً ذکر شده است دائماً مورد عمل بوده و برای یاد آوری مختصری از آن را ذیلا بیان مینمایم .

اولا محاسبین در مواقع معینه هر ده روز یکمرتبه یا اقلا درهر ماه محاسبه خود را برای روسای مافوق خود فرستاده و در آن صورت محاسبه معاملات و اوضاع صندوق را از حیث وصول عایدات و پرداخت مخارج و موازنه دفاتر معلوم میدارند بعلاوه معاملات هر ماه را با ماه قبل یا سال حاضره را باسال قبل مطابقه نموده بقایا یا مساعده‌هاوغیره را تشریح مینمایند

این صورتهـای حساب که با اسناد خرج آن از حیث عایدات و مخارج از قبیل حوالجات و بروات تادیه شده و ته سوش‌های قبوض رسید یا سوش‌های قدیمه است به ادارات ولایتی خواه به‌اداره‌عایدات یا خزانه دار ان کل یامحاسبین‌مستقیم خزانه برحسب ترتیب کارومسؤلیت زیر دست به‌مافوق ارسال میشود .

خزانه‌داران کل (مقصودخزانه دا ران ولایتی است) که درولایت محل اقامت خود مافوق ندارند صورتهای مزبوره را بوزارت مالیه در پاریس ارجاع میدارند .

ثانیاً محاسبین در سر محل تفتیش میشوند باین معنی مامورین مافوق آنها شخصاً در مواقع غیر مترقبه در دوائر آنها رفته پول های صندوق را شماره نموده و اسناد آنها را ملاحظه دفاتر را بسته و در نـوشتجات تجسس و تفتیش نموده و تمام مطالب اداری را مسبوق می شود .

بالاخره مفتش کل مالیه ابتدا محاسبین درجه اول را تفتیش و رسیدگی نموده (مافوق این محاسبین فقط اداره مرکزی وزارت‌مالیه است)وپس از آن بقدر امکان در بارهٔ محاسبین زیر دست و جزو که در تحت تفتیش روساء خود نیز بوده‌اند رسیدگی بعمل میآورد.

پس‌موافق بیان فوق کنترل‌اداری‌مرکب‌از سه مراتب ذیل‌خواهدبود:

۱ - ارسال صورت‌های‌محاسبه و اسناد راجعه‌بآن ازحیث‌عایدات و مخارج در مواقع معینه.

۲ - تحقیقات و تفتیشات در سرمحل از طرف روسای مافوق در مامورین زیردست.

۳ - تحقیق و تفتیش علی‌الغفله مفتش‌کل مالیه.

*- ٤ - محاسبات (دوبل)

ترتیب محاسبه دوبل را بعضی از اوقات در جزء کنترل اداری بشمار میآورند اگرچه ترتیب مذکوره را در ردیف کنترل های اداره شمردن امر مشکلی است ولی فعلا به بیان اصول این سیستم محاسبات شروع‌نموده وپس ازآن عقیده خود را در این موضوع‌خواهیم نگاشت.

در ماده ١٤٤ تعلیمات عمومی مالیه مورخه ٢٠ ژون ١٨٥٩ راجع بمحاسبات بطرز دو گانه‌دوبل اینطور توضیح داده‌شده (ازتاریخ سنه ١٨٠٨ - دفاتر محاسبات و تحویلداران کل و تحویلداران خصوصی بطور دوگانه دوبل نوشته شده‌است.)

طرز دفاتر بطور دوگانه‌دوبل عبارت از انست که برای هرعمل‌دوطرف یا دو محاسبه فرض شود یکی دائن‌و دیگری مدیون باینده و بستان• درحقیقت هرعمل محاسبه لزوما مرکب ازدو طرف مخالف یکدیگر

است زیرا عملیکهٔ یکطرف را مستخلص مینماید طرف دیگر را بالطبع متعهد نموده پس همیشه برای یك معامله یکطرف را طلبکار و یکطرف را بدهکار باید تصور نمود شخص بدهکار کسی است که مبلغی فعلا دریافت یا سابقا دریافت نموده است و شخص طلبکار کسی است که وجه را فعلا تادیه یاقبلا تادیه نموده است

اگر چه ماده مزبور خودتوضیح مطلب را نموده معهذا چنانچه باید تفسیری در آن موضوع نموده مطلب عبارت از بیانات ذیل خواهد بود محاسبه ساده که قبل از موضوع محاسبه دو گانه دوبل بایدشروع از آن نمود عبارت ازشرح معاملات و عملیاتی است که بطور واقع و ساده در یك دفتر روزنامه بـا تشخیص عـایدات و مخـارج نـوشته می شود •

محاسبات ساده چنانکه بیان گـردید در یك دفتر روزانه تمام عملیاتیکه تدریجا واقع میشود مرتبا درج می‌نماید . محقق است کـه بالاخره این معاملات وعملیات را باید جمع آوری وخلاصه نمود• پس خلاصه روزنامه را که یومیه درج گردیده منظما در دفاتر معاون نقل مینمایند در دفاتر معاون مزبوره آن‌عملیات ازحیث نوع معامله وقسمت های مختلفه ومخارج به تقسیمات جزء منقسم میشود •

تحصیلداران که هنوز دفاتر آنها بطور ساده نگاهداری می شود ابتدا تمام عایدات خود را که متدرجا از مالیات دهندگان اخذمینمایند در یك روزنامه تهسوش دارنوشته وپس ازآن بافراغت خاطرمندرجات روزنامه تهسوش دار را از روی احتیاجات اداره در محال های مشخصه دفتر معاون نقل مینمایند .

دفاتر معاونیکه معاملات روزنامه ها نقل بآنها میشود • بنام

دفتر خلاصه و دفتر محاسبات مختلفه بطور دوائر خوانده می‌شود •

ص این ترتیب عبارت ازمطالب ذیل است • چگونه بایدمطمئن گردید که این دفاتر معاون مرتبا نگاهداری شده ؟ وچگونه باید مطمئن گردید که خلاصه دفتر روزنامه صحیحاً و کاملا نقل بدفتر معاون شده است ؟ آیا یك کنترلی در این خصوص موجود است که اسباب اطمینان خاطر بشود ؟ آیا شخص مسبوق میشود اگر بفراموشی یك ثبات و یا بسهو قلم یك نویسنده یك مبلغی از قلم افتاده یا به غلط نوشته شده باشد ؟

بدون شبه وجوهات موجودی صندوق خود کنترل موجودی دفتر روزنامه را نموده و این مسئله خود علامت ممیزه و ثابت کننده ایست ولی این فقط مسئله ایست که در محاسبه ساده موجود والا خارج از مطابقة ارقام دفاتر روزنامه باموجودی صندوق از روی خود محاسبات هیچ کنترلی نمیتوان نمود نظر بآن که نقل معاملات برای تشریح و تقسیم آنها در دفتر معاون بامعاملات صندوق بیك ترتیب نیست درحقیقت ثبت دفتر معاون بامعاملاث صندوق بکلی از هر نوع رسید گی وتحقیق دور وچنانکه اشتباهی در ارقام بشود هیچ علامت وتشابة برای فهمیدن محاسبات در دست او نبوده وفقط اطمینان محاسب بمحاسبات از حیث دقت ومواظبت خود وزیر دستان است •

بطور خلاصه آنکه محاسبه بطور ساده ازروی ترتیب وقاعده و اصول اطمینانی برای محاسب تهیه نمی‌نماید.

پس قطعا محاسبات بطور دوبل ازروی ترتیب وقاعده علمی باعث حصول اطمینان خاطر میباشد چنانکه مسیو ژان سای در این موضوع بیان مینماید در دفاتر یکه معاملات در دوستون بطور دوبل ثبت می،

نود هرقلم معامله بواسطه یك قلم دیگر که عین او است کنترل می شود چنانچه در یك معامله در موقع درج ستون های مختلف در هر دو جا بین همان مبلغ اشتباه بشود درهمچو صورتی ممکن است تصور نمود که محاسب ازاشتباه خود مسبوق وملتفت نمی گردد.

محاسبات بطور دوگانه (دوبل) دوامتیاز وفایده را برطرز محاسبات بطور ساده دارا است در مرتبه اولی این طرز محاسبات یك صحت کاملی که در حقیقت اجباری است در تمام دفاتر داشته و بواسطه دو جا ثبت نمودن معاملات هم در روزنامه صندوق هم در دفاتر مشروح اطمینان خاطر از صحت معامله حاصل است.

در مرتبه ثانی این طرز محاسبات بواسطه تکرار معاملات یك نمایش واضح وروشنی بمعاملات میدهد در صورتیکه تکرار عمل هیچ نقصان وضرری باصل معامله وارقام وارد نمی آورد.

ولی باید اینمسئله را هم درنظرداشت که از دوجا ثبت نمودن معاملات ودوبل بودن محاسبات یك حالت دوروئی بمحاسبه داده نشود درست است که گفته ایم محاسبات دوگانه سبب آن است که هیچوقت محاسب اشتباه نمی کند ولی همینطور هم این طرز وسیله برای گول زدن سایرین میباشد.

از این نقطه نظراخیر ترس وواهمه ازطرز محاسبات دوبل شروع به نمایش نموده محقق است اگر محاسب نظر سوئی نداشته باشد خطری در محاسبه موجود نخواهد بود ولی چنانچه برخلاف مایل به گول زدن سایرین بشود تهیه این وسیله برای محاسب همان محاسبه دوبل خواهد بود.

رسیدگی کننده بمحاسبات ممیز در حقیقت همیشه ممکن است

در تکرار معاملات محاسبه دوبل اشتباه نماید . در مابین این تکرار ارقام در ستون های مختلفه حقیقت در زیر پرده بوده وشناختن مطلب نهایت اشکال را دارا میباشد .

خلاصه آنکه محاسبات بطور دوگانه که اساس آن برای اتصال وربط ثبت معاملات دفاتر مشروح ودفاتر احصائیه ومحاسبات صندوق و وجوهات و اوراق نقدی و بالاخره مقصود ازصحت عمل و معاملة است هرگز برای رسیدگی کننده محاسبه روشن و واضح نخواهد بود فقط وسیله ئیکه برای رسیدگی کننده بمحاسبه موجود است این خواهدبود که خود را از این مشکلات پیچ در پیچ محاسبات دوبل خلاص نموده و برای دانستن مطلب شکل آنرا بمحاسبه ساده تبدیل نماید

مفتش کل مالیه نیز این ترتیب را معمول داشته وبمحض آنکه بمرکز یك تحویلداری یاخزانهٔ دار ولایتی حاضر میشود اولین وظیفه موازنه ورسیدگی محاسبات بطرز محاسبه ساده است یعنی برای دانستن مطلب محاسبه دوبل را مبدل بمحاسبه ساده نموده و از روی محاسبه ساده و بدون اشکالات پیچ واپیچ های محاسبه دوبل نتیجه مطلوبه را حاصل ووظیفهٔ خودرا انجام میدهد .

بدون آنکه رسیدگی کننده حساب از محاسبهٔ دوبل مطلبی کشف نماید خود را در تکرار ارقام گم نموده و برای خلاص از این چاره جزمراجعه بمحاسبه ساده ندارد وبهمین مناسبت این طرزمحاسبه را ماجزء کنترل های اداره بشمار نمی آوریم

۵ - کنترل قضائی درباره محاسبین وجمعداران مالیه

بعلاوه کنترل اداری که دائما درموقع جریان عملیات اجرای بودجه واقع میگردد یك کنترل دیگری بنام کنترل قضائی در آخرهر دوره عمل برای محاسبین وجود دارد.

در موقعیکه سال خاتمه یافته یاماموریت یك محاسب وجمعدار مالیه تمام یا ازخدمت منفصل میشودهر محاسب حساب دوره عمل خود را تهیه وتنظیم مینماید

در فصل پنجم راجع بمحاسبات دوره عمل ودوره محاسبات عمل شخصی توضیح داده شده است این محاسبه که اساس رسیدگی وقضاوت دیوان محاسبات است بترتیب ذیل نوشته میشود.

۱ اوضاع مالیه اداره مربوطه درافتتاح دوره عمل

۲ _ کلیه عایدات ومخارج

۳ - اوضاع مالیه اداره محاسب و جمعدار در دوره عمل تعیین باقی مانده حساب ووجوهات نقدی واوراق نقدینه ماده ۴۳ نظامنامه ۱۳ مه ۱۸۶۲ محاسبات مزبوره از طرف محاسب امضا و صحت آن تصدیق گردیده وبا تعیین تاریخ در مدت مقرر در نظامنامه بمقامات لازمه برای رسیدگی تقدیم میشود . همچنین محاسبات مزبوره باید دارای اسنادخرج مثبته بوده و آن اسناداز روی ترتیب عملیات ومعاملات واقعه کلاسه شده باشد . «ماده ۲۷ نظامنامه فوق»

محاسبات دوره عمل سالیانه« باستثنای محاسبه دوره عمل شخصی» شامل دو قسمت جداگانه خواهند بود یك قسمت متعلق بعملیات و

ومعاملات سنه مالیه گذشته ویك قسمت مربوط بعملیات ومعاملات سنه مالیه جاری است •

ماده ۳۱۷ نظامنامه ۱۸۶۲ بعلاوه هر دو قسمت دریك صورت خلاصه گردیده و عبارت از کلیه عملیات و معاملات دوره عمل خواهد بود •

اداره مرکزی وزارت مالیه محاسبات دوره عمل رادریافت وقبل از سال بدیوان محاسبات در دوائر محاسبات کل رسیدگی اولیه آنها بعمل می آید .دیوان محاسبات مطابق شرحیکه درفصل بعد داده خواهد شد محاسبات مزبوره را از نظر قضاوت در تحت مداقه ورسیدگی آورده وحکمیکه در آن موضوع از دیوان محاسبات صادر می گردد محاسبات را مفروق و محاسب را بری الذمه و یا باقی و یا فاضل آنرا تعیین می نماید •

در صورت باقی نداشتن محاسب مفاصا حساب قطعی بدست محاسب داده میشود وچنانچه مامور مزبور از خدمت منفصل باشد مفاصاحساب راجع باستخلاص رهینه های او نیز بوده و بکلی از قید دائیکه درباره دارائی او تا آنوقت ازطرف دولت معمول بوده خلاص خواهد بود در حالیکه محاسب باقی دار بوده حکم اخذ باقی او صادر و وزیر مالیه مامور اجرای حکم مزبور خواهد بود « ماده ٤١٨ نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲»

* -٦- کنترل قوه مقننه در باره محاسبین و جمعداران

سومین کنترلیکه در باره محاسبین و جمعداران واقع میگردد

کنترل قوه مقننه وعبارت از مطابقه مجموعه محاسبات آنها با نتایج حاصله وخلاصه محاسبه کل مالیه ورایرت های دیوان محاسبات است مقصود از مجموعه محاسبات این است که قوه مقننه جزئیات محاسبات را ندیده بلکه روبهمرفته وجمع های کل آنرا بامحاسبات کل مالیه مطابقه مینماید

محاسبه کل مالیه که در فصل بعد شرح آن داده خواهد شد شامل صورت مشروح تمام عملیات ومعاملات بودجه خزانه داری است که از طرف محاسبین و جمعداران در مدت دوره عمل سالیانهٔ واقع گردیده است این صورت مشروح از طرف وزیر مالیه تهیه وتنظیم شده پس از طبع مابین اعضاء پارلمان توزیع میشود . اگر چه مندرجات این صورت بواسطه رسمیت آن محل اطمینان نمایندگان ملت است معهذا تمام ارقام مندرجه دراین صورت مشروح بایستی باراپرتهای دیوان محاسبات که برای هردو عمل میدهد مطابقه نماید .

چنانکه درآتیه ملاحظه خواهیم نمود دیوان محاسبات دوراپرت عمومی کلی راجع بدوره عمل ویکی دیگر راجع بیك سال فقط تهیه وتنظیم مینماید راپرت اول بیشتر راجع بعملیات حواله دهندگان وزراء بوده وراپرت دویم احکامیکه درباره اشخاص نسبت بدوره عمل هر محاسب صادر نموده است خلاصه نموده وجمع آنها را با محاسبه کل مالیه مطابقه کرده وبالاخره موافقت آنها را بایکدیگر معلوم میدارد .

این مطابقه و موافقت راقانون تفریق بودجه کاملا واضح وثابت خواهد نمود

فصل آتیه کاملا ترتیب مذکور فوق را تشریح نموده وفعلا به

بیان ذیل اکتفا می نمائیم .

قانون تفریق بودجه مصوبه پارلمان بر طبق اساس محاسبهٔ کل مالیه و راپرت های عمومی سنواتی دیوان محاسبات آخرین کنترل دوره عمل محاسبین وجمعداران خواهد بود .

فصل بیست و هشتم

کنترل حواله دهندگان

*اول – در باره حواله‌دهندگان مخصوصاً حواله دهندگان اصلی درحقیقت هیچ کنترل اداری در باره‌آنها معمول و مجری نیست . نه در باره حواله‌دهندگان اصلی و نه در باره حواله‌دهندگان درجه دویم کنترل قضائی بعمل‌نمی‌آید.
*دویم – اشکال‌مختلفه کنترل قوه مقننه نسبت بحواله دهندگان محاسبه وزراء قانون ۱۸۱٦ – ۱۸۱۷-۱۸۱۸ نظامنامه ۱۸۲۳
*سوم – محاسبه‌کل مالیه اطلاعاتیکه در محاسبه مزبوره مندرج است . محاسبات در محاسبه کل مالیه بدو قسمت تنظیم و ترتیب شده تا آنکه از محاسبه دوره عمل بمحاسبه سنه مالیه میتوان رجوع نمود محاسبه *طور طبقات محاسبین اسناد احصائیه
*چهارم - کمیسیون رسیدگی‌بمحاسبات‌وزراء
تشکیل کمیسیون مزبورخارج‌از پارلمان ووظایف آن
*پنجم - راپرت و بیان نامه های‌دیوان محاسبات بطور سال بسال و سنه مالیه – راپرت دیوان محاسبات برئیس مملکت‌راجع بخلاف قواعدیکه از طرف حواله کنندگان صادرمی گردد
*ششم - عدم کفایت کنترلی‌که درفرانسه‌برای جلوگیری‌ازحواله‌دهندگان معمول و مجری است . تنقیداتیکه در این موضوع از طرف موند کلو در سنه ۱۸٤۰ واخیرا از طرف کمسیون پارلمان شده است . مواقعیکه در آنموقع خلاف قواعد حواله‌دهندگان مواخذه و مجازات میشودمعهذا حواله دهندگان‌دارای اقتدارات فوق‌العاده‌هستند .

*اول نبودن کنترل اداری وقضائی نسبت به حواله دهندگان

حواله دهندگان مرتبهٔ ثانی که در تحت ریاست وزیر هستند

در تمام مدت دوره عمل آنها مطابق نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ کنترل اداری در باره آنها معمول و مجری است « ماده ۳۹۷ تا ۳۰۲ » این کنترل اداری مخصوصا عبارت از نقل و ارسال اسناد سورت وضعیت معاملات اخطاریه های صدور بروات وصول ده روزبه ده روز و ماه به ماه و سال بسال است که از ملاحظه آن اداره مرکزی وزارتمالیه دائما عملیات حواله دهندگان مرتبه اول و درجهٔ ثانی را تعقیب و رسیدگی مینماید . در حقیقت این طرز رسیدگی مطابق همان ترتیبی است که روسای مافوق بزیر دستان خود در بارهٔ محاسبین معمول و سابقا شرح آن مذکور گردیده است .

ولی نسبت بحواله دهندگان اصلی درجهٔ اول غیر ممکن استکه چنین ترتیبی معمول و مجری شود . زیرا چنانکه میدانیم حواله ـ دهندگان اصلی و درجه اول وزراء هستند بعلاوه هیچ قوه در مملکت فرانسه نمیتواند وزراء را درمدت جریان بودجه مطیع اوامر خودبنماید حق تفوق وزیر مالیه نسبت بهمکاران خود که در یکی از فصول سابقه بیان گردید برای اجرای چنین وظیفه کافی نیست دیوان محاسبات فرانسه نیز مثل بعضی از ممالك خارجه دارای حق کنترل قبل از عمل نبوده و باید گفت که حواله دهندگان اصلی (وزراء) در مملکت فرانسه تابع هیچ کنترل اداره نیستند راجع بکنترل قضائی بودن چنین کنترلی نسبت بتمام حواله دهندگان درجه اولی و ثانی محقق است دیوان محاسبات در هیچ حالتی نمیتواند در امور راجعه بحواله ـ دهندگان قضاوت بنماید این بود اصولی که قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۰۷ مقرر گردیده و این اصول همیشه مرعی و برای ختم بیان و شاهدمسئله نیز کافی خواهد بود که حواله دهندگان در تحت قضاوت دیوان مزبور واقع نمیگردند .

☆ ۲ - کنترل قوه مقننه در باره حواله دهندگان محاسبات وزراء

کنترل قوه‌مقننه حقیقتاً کنترلی‌است که نسبت‌بحواله‌دهندگان معمول و مجری است این کنترل عبارت از محاسباتی است که وزراء سال بسال به پارلمان تقدیم مینمایند ومحاسبات مزبوره شامل‌فقرات ذیل است «۱ محاسبات قطعی مخارج» ۲ » محاسبهٔ قطعی عایدات ۳ - محاسبهٔ کل‌مالیه

قانون ۲۸ آوریل ۱۸۱۶ مطلب‌را باین‌طور بیان مینماید ماده ۱۲۲ — محاسبات مخارج هروزارتخانه طبع‌خواهد گردید

پس از آن قانون ۲۰ مارس ۱۸۱۷ چون‌توضیح‌مذکوررا کافی ندانسته در اصل ۱۲ بنام مقررات راجع بمحاسباتیکه باید بمجلسین تسلیم شود در مادهٔ ۱٤۸ ترتیب آنرا بیان نموده و بموجب آنماده‌وزرا یك محاسبه از دوره عملیات سال قبل‌خود تهیه و طبع نموده و در هر دوره اجلاسیه بمجلسین تقدیم میدارند • ماده ۱٤۹ قانون مزبور نیز اساس محاسبهٔ کل مالیه را توضیح و ما بزودی در آن موضوع بحث خواهیم نمود

بالاخره ماده ۱۵۰ قانون ۲۰ مارس ۱۸۱۷ محتویات محاسبات وزراء موافق جمله‌ذیل بیان مینماید وزراء حواله‌دهنده تمام‌وزارتخانها محاسبه مخارجی که در مدت دوره تصدی خود احکام صادر نموده اند تهیه نموده و محاسبه‌مزبور را با حوالجاتیکه درظرف همان‌مدت‌صادر نموده‌اند مطابقه کرده و با اعتبارات مصوبه هریك ازفصول‌بودجه‌خود

تطبیق مینمایند

قانون ۱۵ مه ۱۸۱۸ - ۲۵ مارس ۱۸۱۷ قانون تفریق بودجه را توضیح در آخر این کتاب شرح آن داده خواهشدو بعلاوه مقرر نموده‌است که بنام اسناد خرج واسناد مثبته قانون تفریق بودجه محاسبات وزراء نیز ضمیمهٔ آن شود

نظامنامه ۱۰ دسامبر ۱۸۲۳ پرگرام تمام جزئیاتیکه درمحاسبات وزراء باید مندرج گردد معلوم‌داشته و گذشته از آن نیزیك کمیسیونی که بعدهاموضوع بحث‌ماخواهد گردید برای‌رسیدگی‌محاسبات‌مزبوره تعین نموده است

موافق مقررات مذکوره فوق وزراء حواله دهنده هر وزارتخانه مجبور هستند که هر ساله‌محاسبات قطعی عملیات ومعاملات سنه‌مالیه قبل را نشر و محاسبه قطعی مزبوره که شکل و ترتیب آن بموجب نظامنامه معین است بایستی‌طبع ومابین نمایندگان مجلسین‌توزیع‌شود و این محاسبات بمنزلهٔ اسناد خرج و اسناد مثبته لایحه قانونی‌تفریق بودجه خواهد بود

وزیر مالیه نیز بعلاوه محاسبهٔ قطعی مخارج وزارتخانه خود دو صورت محاسبه‌ئیکه مخصوص‌شخص اواست‌نشرمینمایداین دو محاسه عبارت از محاسبهٔ قطعی‌عایدات‌ومحاسبه کل‌مالیه است

وزیر مالیه‌در محاسبهٔ‌قطعی عایدات نه فقط ارقام ومبالغ‌دریافتی و حقوق ثابته دولت را تعین میکند بلکه راجع باحصائیه اسهام دولتی‌و اشیاء قیمتی وغیره نیز توضیحات لازمه رامیدهد ۰ ماده ۱۴۹ قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷ اساسا تشکیل چنین محاسبه‌ئی را مقررنموده است

☆ ۳ ـ محاسبه کل مالیه

محاسبهٔ کل مالیه محتاج بتوضیحات مفصله است محاسبه مزبوره در یك مجلهٔ هزار صفحهٔ خود بزرگی و حجم کتاب قابل نظر بعلاوه مندرجات آن نیز شایان دقت است گذشته از ضمایم آن اصول اساسی محتویات مجله مزبور وبطور خلاصه عبارت ازسه تقسیم است

۱ ـ محاسبهٔ معاملات سال ماضی ـ این محاسبه مثل محاسبات محاسبین شامل عملیاتی است که از اول ژانویه تا ۳۱ دسامبر واقع گردیده و آن عملیات بدوقسمت تقسیم یکی راجع بسال اول سنه مالیه و دیگری مربوطه به متمم سنهٔ مالیه قبل است • محاسبات مزبوره از وضعیت خزانه درابتدای سال شروع نموده و به تشریح وضعیت خزانه درآخر سال مطلبرا ختم مینماید

۲ عین همان محاسبه قسم اول تنها تقسیم به شعب و دوائر روسای مالیه

۳ ـ یك عده مطلب راجع باطلاعات احصائیه

محاسبهٔ قسم اول بوسیلهٔ تقسیم دوره عمل در مدت یك سال روابط و اتصالات لازمه را مابین محاسبات سالیانه و محاسبات دوره عمل برقرار مینماید • چنانکه قبلاملاحظه نمودیم محاسبین روسای مالیه محاسبهٔ خودرا بطور معاملات سالیانه پس داده و حواله دهندگان وزرا محاسبه را بطور دورهٔ عمل تنظیم مینمایند • پس دریك موقعی بایستی این دو نوع معامله بیکدیگر نزدیك ومربوط شود • این قسمت اول محاسبهٔ کل مالیه مقصود مذکوره را انجام میدهد

صحت محاسبات دوره عمل با مطابقه محاسبه مامورین عایدات و

مخارج معلوم و کشف میشود مابین محاسبه مامورین مالیه بطور معاملات سالیانهٔ و محاسبهٔ بودجه که بطور دورهٔ عمل است بایستی رابطه واتصالی قرار داد که بتوان عملیات را ازیکی بدیگری رجوع وهر دو محاسبهٔ را کنترل نمود (بیان مسیو برانژه کمیسر سلطنتی ۱۸۱۹)

محاسبهٔ کل مالیه رابطه و اتصالات لازمه را مابین این دو محاسبهٔ برقرار و کنترل معاملهٔ یك سال و عملیات دوره قبل را نموده وبعبارت آخری تصدیق عملیات حواله دهندگان را با مطابقهٔ بعملیات روسای مالیه مینماید .

مثلا برای دانستن وجمع آوری کلیهٔ معاملات و عملیات دورهٔ عمل ۱۸۹۰ بایداولا بمحاسبهٔ کل مالیه ۱۸۹۰ در قسمتیکه تمام معاملات راجع به ۱۸۹۰ است (۱۲ ماههٔ) رجوع نموده در محاسبهٔ کل مالیه ۱۸۹۱ در قسمت معاملات متممهٔ راجع بدوره عمل ۱۸۹۰ (٤ ماه) نیزمرور نمود .

چنانکه قبلا بیان گردید قسمت دویم محاسبهٔ کل سنه مالیات مالیهٔ را بر طبق شعب ودوائر محاسبین عمده تعین میدارد موافق ترتیب مذکوره عایدات ومخارج از روی مامورین وصول عایدات وتادیهٔ مخارج تقسیم میشود

این طرز محاسبات برای آن است که نتیجه وخلاصهٔ محاسبات وزراء باجمع محاسباتیکه راجع باشخاص از طرف دیوان محاسبات حکم صادر گردیده مطابقهٔ نموده کنترل قوه قضائیهٔ کهٔ بموجب نظامنامه ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ مقرر گردیده و سابقا در آن موضوع بحث نموده ایم اساسا در موقع اجرا دچار اشکالاتی می گردید . دیوان محاسبات در

حقیقت بتنهائی ممکن نبود خلاصهٔ محاسباتیکه خود رسیدگی نموده با محاسبات وزراء مطابقهٔ نموده بلکه در چنین حسابی خود را بکلی گم مینمود .

برای مساعدت بدیوان م زبور نظامنامهٔ ۹ ژونیه ۱۸۲۶ ادارهٔ مرکزی وزارت مالیه را برای تجزیهٔ ارقام مبالغ بطور شعب و دوائر و محاسبین موافق همان ترتیبی که دیوان محاسبات رسیدگی نموده است مامور کرد این است که دیوان محاسبات از آن ببعد علامات فارقهٔ در محاسبهٔ مشاهده و اورا با نهایت اطمینان بموضوع کنترل جمع کل نزدیك مینماید .

خارج از این دو قسمت اساس محاسبه محاسبه کل مالیهٔ جز اطلاعات احصائیه مهمی که بموجب قانون مقرر است ودر (جزء کنترل قضائی نمیتوان برای آنها یك مقام لازمی را تصور نمود) مسائل دیگری را شامل نیست مطالب عمدهٔ این اطلاعات احصائیه این جدول ها اینصورتها یا این محاسبات از قرار ذیل است

محاسبهٔ بودجه ها از ابتدای قرن حاضره که بطور کلی وشعب عمده اصول عایدات و مخارج مملکتی را بیان و موازنه و نتیجهٔ قطعی دوره عمل را از حیث اضافه عایدات بر مخارج یا کسر عمل معلوم می دارد .

محاسبهٔ استقراض که بطور خلاصهٔ وجوه استقراضیهٔ از قرار پنج درصد چهار در صد و چهار ونیم در صد سه درصد و تبدیل آنها واستهلاك آنهارا مرتبا بیان وعده سهام استقراض با اسم یا حامل و دارنده اوراق وغیره را معین مینماید .

محاسبهٔ ضرابخانهٔ که در آن محاسبه مقدار پول طلا و نقره سکه

شده از تاریخ ۱۷۹۵ معلوم و عایدات و مخارج سالیانه ضرابخانه را تعین می‌کند صورت معاملات خزانه و دوائر مخصوصهٔ دیگر راجع بحالیه و گذشته و همچنین تغییراتی که در استقراض جاریه حادث شده‌است .

جدول مخصوص راجع بدوره‌عمل‌خاتمه یافته مطابق مقررات ماده ۱۰ قانون ۲۳ مه ۱۸۳٤

بطور خلاصه موافق نظامنامه های ۱۸۲۲ و ۱۸۲۳ و ۱۸۲٦ محاسبه کل مالیه که‌ازطرف وزیر مالیـه پیشنهاد میشود عبـارت از مطالب ذیل است(۱) خلاصه محاسبات با تشخیص معاملات دوره عمل برای آنکه مابین محاسبات بطور سالیانه با محاسبات دوره عملرابتوان مربوط و متصل نمود ۲ ـ نتایج سالیانه همان نوع محاسبات منتهامنقسم بتقسیمات شعب و دوائر محاسبین تا آنکه بکنترل دیوان محاسبات مساعدت و کمکی‌نشود ۳ ـ احصائیه‌های مخصوصه‌ومحاسبات‌مخصوصه راجع بتاسیسات‌ودوائردولتی

برای تفسیرمحاسبهٔ کل مالیه وختم کلام‌بهتر آن است‌جمله‌ای که در ابتدای محاسبه‌مزبور هرساله نوشته می‌شود ذیلا درج نمائیم (محاسبه کل‌مالیه‌معاملات سالیانه‌و وضعیت تمام تاسیسات ودوائرمالیه مملکتی‌راازابتداتاانتهای‌سال‌بیان‌مینماید.)

*٤ـ کمیسیون رسیدگی بمحاسبات‌وزراء

محاسبات قطعی وزراء و محاسبهٔ کل مالیه کـه در محاسبات مزبوره وزراء بترتیبات متفاوته شرح معاملات وعملیات خود را بیان مینمایند چنان‌چه از طرف پارلمان کنترل نشود در نظر قدر و قیمتی

نخواهد داشت .

از همین نقطهٔ نظر نظامنامه ۱۰ دسامبر ۱۸۲۳ تاسیس یک کمیسیون سالیانه ئیرا بنام کمیسیون رسیدگی بمحاسبات وزراء مقرر میدارد و کمیسیون مزبور مرکب از نه عضوی است که از طرف رئیس دولت از مابین اعضاء مجلس شورای ملی و شورای مملکتی و دیوان محاسبات انتخاب میشود . کمسیون فوق روزنامه و دفتر کل و محاسبات کل وزارت مالیه را در ۳۱ دسامبر «آخر سال» بسته و نتایج محاسبات مزبوره را با محاسباتیکه از طرف وزراء طبع گردیده و مطابقه نموده و همچنین محاسبات وزراء را با دفاتر محاسبات مرکزی وزارتخانه خود تطبیق مینماید

مقصود اساسی از ماموریت کمیسیون مزبور آن است که در خصوص محاسباتی که از طرف وزراء طبع گردیده در سر محل با دفاتر مرکزی وزارتخـانه های مربوطهٔ مطابقه نموده و مخصوصا محاسبهٔ کل مالیه را با دفاتر محاسبات کل مالیهٔ کاملا تطبیق و نتایج محاسباتی که از طرف وزراء داده شده است با معاملات واقعه مقایسهٔ و صحت آنرا تعین نماید .

راجع بمحاسبات قطعی مخارجی که از طرف وزراء حواله دهنده امر صادر گردیده کمیسیون مزبور ابتدا صحت و ترتیبات داخلی آن مخارج رارسیدگی پس از آن بااسناد و نوشته جاتی که سبب وجود آن مخارج گردیده مطابقه و بالاخره باثبت دفاتر محاسبات کل نیز تطبیق مینماید کمیسیون مذکوره پس از انجام این امور شروع برسیدگی محاسبهٔ عایدات قطعی و محاسبهٔ کل مالیه نموده و درتمام جمع و خرج موازنه

شده از تاریخ ۱۷۹۵ معلوم و عایدات و مخارج سالیانه صرافخانه را تعیین می‌کند صورت معاملات خزانه و دوائر مخصوصهٔ دیگر راجع بحالیه و گذشته و همچنین تغییراتی که در استقراض جاریه حادث شده‌است

جدول مخصوص راجع بدوره عمل خاتمه یافته مطابق مقررات ماده ۱۰ قانون ۲۳ مه ۱۸۳٤

بطور خلاصه موافق نظامنامه های ۱۸۲۲ و ۱۸۲۳ و ۱۸۲٦ محاسبه کل مالیه که ازطرف وزیر مالیه پیشنهاد میشود عبارت از مطالب ذیل است(۱) خلاصه محاسبات با تشخیص معاملات دوره عمل برای آنکه مابین محاسبات بطور سالیانه با محاسبات دوره عملرا بتوان مربوط و متصل نمود ۲ - نتایج سالیانه همان نوع محاسبات منتهامنقسم بتقسیمات شعب و دوائر محاسبین تا آنکه بدفتر کل دیوان محاسبات مساعدت و کمکی شود ۳ - احصائیه‌های مخصوصه ومحاسبات مخصوصه راجع بتاسیسات و دوائر دولتی

برای دفتر محاسبهٔ کل مالیه وختم کلام بهتر آن است جمله‌ای که در ابتدای محاسبه مزبور هرساله نوشته می‌شود ذیلا درج نمائیم (محاسبه کل مالیه معاملات سالیانه و وضعیت تمام تاسیسات ودوائر مالیه مملکتی را از ابتدا تا انتهای سال بیان می‌نماید)

* ٤ - کمیسیون رسیدگی بمحاسبات وزراء

محاسبات قطعی وزراء و محاسبهٔ کل مالیه که در محاسبات مزبوره وزراء بترتیبات مقرره شرح معاملات و عملیات خود را بیان مینمایند بطوریکه از طرف پارلمان کنترل بشود در بدو قدر و قیمتی

نخواهد داشت .

از همین نقطهٔ نظر نظامنامه ۱۰ دسامبر ۱۸۲۳ تاسیس یک کمیسیون سالیانه ئیرابنام کمیسیون رسیدگی بمحاسبات وزراء مقرر میدارد و کمیسیون مزبور مرکب ازنه عضوی است که از طرف رئیس دولت از مابین اعضاء مجلس شورای ملی و شورای مملکتی و دیوان محاسبات انتخاب میشود . کمسیون فوق روزنامه ودفتر کل و محاسبات کل وزارت مالیه رادر ۳۱ دسامبر «آخر سال» بسته و نتایج محاسبات مزبوره را با محاسباتیکه از طرف وزراء طبع گردیده و مطابقه نموده و همچنین محاسبات وزراء را با دفاتر محاسبات مرکزی وزارتخانه خود تطبیق مینماید

مقصود اساسی از ماموریت کمیسیون مزبور آن است که در خصوص محاسباتی که از طرف وزراء طبع گردیده در سر محل با دفاتر مرکزی وزارتخانه های مربوطهٔ مطابقه نموده و مخصوصا محاسبهٔ کل مالیه را با دفاتر محاسبات کل مالیهٔ کاملا تطبیق و نتایج محاسباتی که از طرف وزراء داده شده است با معاملات واقعه مقایسهٔو صحت آنرا تعین نماید

راجع بمحاسبات قطعی مخارجی که از طرف وزراء حواله دهنده امر صادر گردیده کمیسیون مزبور ابتدا صحت و ترتیبات داخلی آن مخارج را رسیدگی پس از آن باسناد و نوشته جاتی که سبب وجود آن مخارج گردیده مطابقه و بالاخره با ثبت دفاتر محاسبات کل نیز تطبیق مینماید کمیسیون مذکور پس از انجام این امور شروع برسیدگی محاسبهٔ عایدات قطعی و محاسبهٔ کل مالیه نموده و درتمام جمع و خرج موازنه

محاسبات وزارت ماليه تفتيشات و تحقيقات لازمه كرده روزنامه و دفتر کل محاسبات عمومی را بسته و نتيجه و خلاصهٔ محاسبات را نیز با اسناد و نوشتجات مذکوره درفوق مقایسه و مطابقه می [کند] صورت جلسات کمیسیون راجع بعملیات او [illegible] [بوزارت] ماليه و [illegible] و بمجلس شورای ملی ارسال میشود

در مدت رسیدگی بمحاسبات کمیسیون علاوه بر مطالب فوق دفاتر استقراض و صورتهای قبوض [illegible] بالجمع [illegible] مراجعه شده محاسبات کل اشیاء تمام و [illegible] را [illegible] میکند

تطبیق نتیجه و خلاصهٔ محاسبات [illegible] دیوان محاسبات رجوع شده محاسبات و [illegible] محاسبهٔ [illegible] و محاسبهٔ کل مالیه نیز [illegible] کمیسیون [illegible]

۵۴۴ - بیانات عمومی و [illegible] سالیانه

دیوان محاسبات

[illegible] رسیدگی کمیسیون [illegible] دیوان محاسبات بمیان آمده و چنان [illegible] [مقرر] [illegible] دیوان محاسبات [illegible] و پس از آن که محاسبات [illegible] را [illegible] که [illegible] نتیجهٔ [illegible] خود را جمع [illegible] محاسبه و [illegible] و [illegible] خود را که [illegible] شخصی [illegible]

اولین [illegible] محاسبات [illegible]

سالیانه است تصدیق صحت محاسبات محاسبین و روسای مالیه وجمع داران را مینماید (در این موضوع سابقا بحث نموده و تا یك درجه قارئین محترم از مطلب مسبوق میباشند)

دومین بیان عمومی دیوان محاسبات که راجع بمطابقه وصحت وصعیات قطعی دوره عمل است بیشتر مربوط بحواله وزراء است نظر باینکه محاسبه کل مالیه (چنانکه قبلا ذکر شد) وسائل اتصال وارتباط محاسبات دوره عمل را با محاسبه سنه مالیه فراهم نموده دیوان مزبور بسهولت موافقت احکام صادره خودرا در باره دوره عمل محاسبین باارقام مبالغیکه در محاسبات واسناد ورواه حواله دهنده است تصدیق مینماید .

(محقق است که تصدیق دیوان محاسبات در صورت صحت عمل و موافقت محاسبات است و الا در صورت اختلاف ناچار دیوان مزبور ملاحظات خود را در حقیقت مطلب بیان میدارد .)

بیانات عمومی دیوان محاسبات که بوزیر مالیه ارجاع میشود طبع و بمجلس شورای ملی و سنا ارسال می گردد بیانات مزبور در آتیه بمنزله لایحه قانون تفریغ بودجه ملاحظه میشود .

بالاخره دیوان محاسبات هر ساله راپرتی برئیس مملکت تقدیم و در آن رپرت نتایج عمومی کارهای خود و نظریاتیکه در اصلاح قسمتهای مختلفه محاسبات و رفورم آنها بنظر آورده بیان مینماید راپرت سالیانه مزبور یکی از مهمترین وسائل کنترلی است که دیوان مزبور نسبت بحواله دهندگان داشته و در حقیقت بموجب این راپرت دیوان محاسبات نیز نوع قوه قانونگذاری هم تحصیل و ما شرح آنرا بفصل آینده ارجاع نموده و فعلا خود را بهمان موضوع کنترل محدود مینمائیم

فعلا مسئولیت وزراء حواله دهنده را که در موقع اجرای بودجه

دارا هستند بیان نموده ایم - بدون شبه حوالجات آنها از نظر وزیر مالیه گذشته و بامضای او میرسد . و بدون شبه تمام اسناد خرج از طرف تادیه کنندگان رسیدگی شده و اگر حواله بی قاعده صادر شده باشد تادیهٔ نخواهد نمود ولی خارج از این ترتیب و فور مالیته ها (که باز خیلی مهم است) هیچ مفتشی دائما عملیات مالیهٔ وزراء حواله دهنده را نظارت و مراقبت ننموده و هیچ نماینده از طرف خزانه مملکت از اعمال یومیه حواله دهندگان در رعایت مقررات قوه مقننه مطلع و مطمئن نمیگردد . پس از اجرای بودجه هیچگونه کنترلی در روی اسناد و حوالجات خلاف قواعدی که واقع شده باشد یادداشت وخاطر نشان نکرده حتی رسما دیوان محاسبات را از مداخله در این امر محروم داشته‌اند . چنانچه در اسناد محاسبات رسما دیوان مزبور کشف سری را بنماید قانون اساسی ۱۸۰۷ مخصوصا و برای جلوگیری از مسئله اینطور مقرر داشته که (دیوان محاسبات در هیچ حالتی نمی تواند نسبت بحواله دهندگان قضاوتی داشته باشد (مقصود وزراء حواله دهنده است)

معهذا یک ترتیب غیر مستقیمی بدون اینکه اهراً عنوان قضاوتی در میان بیاید یا آنکه عقاید دیوان محاسبات عملا بموقع اجرا گذارده شود راپرت دیوان مزبور که برئیس مملکت تقدیم میشود بواقعیکه قبلا بیان نموده ایم رفع مینماید راپرت مزبور پس از اینکه نظریات خودرا در رفورم و اصلاحات قسمتهای مختلفه محاسبات بمقام ریاست جمهور عرضه داشت در همان حدود پروگرام رسمی خلاف قواعد و ترتیباتی که از رسیدگی باسناده خارج آشکار ومعلوم گردیده ومسئولیت

آنها بعهده حواله دهندگان‌است متذکر میشود . در حقیقت‌اینمسئله یك عنوان قضاوتی‌نداشته بلکه‌دیوان محاسبات‌ملاحظات‌خودرابعنوان اطلاع برئیس‌جمهوری گزارش‌مینماید . همین که‌راپرت مزبوربدست رئیس جمهور رسید راجع بهریك از مطالب مندرجه توضیحات لازمه از وزارتخانهٔ های مربوطه میخواهد تمام ملاحظات دیوان محاسبات و جواب‌های ادارات و دوائر آن‌وزارتخانه ها عبارت ازیك کتابی گردیده که طبع شده ما بین اعضاء مجلس شورای ملی‌و سنا تقسیم و توزیع میشود .

این‌کنترل هر اندازه که‌بطور ملایم نسبت بحواله دهندگان معمول و مجری است باز غالبا در همان موقع دوره عمل در امور نفوذ حاصل مینماید‌و از‌اثر همین‌کنترل بوده‌است که ما توانسته ایم‌خلاف قواعدی که از قبیل بروات تقلبی‌مخارج خلاف قانون تجاوز از مبالغ اعتبارات مصوبه و فروشهای مخفی ملزوماتیکه تجدید شده است نقل و انتقال مخارج از فصل‌بفصل دیگر یا از سنه مالیه دیگر بطور مخفی و غیره واقع شده در قسمتهای مختلفه این کتاب بیان نمائیم . در صورت نبودن راپرت دیوان محاسبات تمـام این مطالب در پرده اختفا باقی میماند ولو اینکه بایددانست مطالب‌مزبوره نیزیك قسمت‌کوچك از تمام وقایع اتفاقیه میباشد . ادارات دولتی در جوابهای خود دلائل برد اعتراضات آورده و بقدر امکان تبری از ارتکاب خلاف‌قاعده جسته ودر صورت اقرار تعهد مینماید که درآتیه‌بیشتر‌مواظبت ورعایت مقررات قانونی را بنماید و در هر حال نتایج مفیدی از این کنترل حاصل میشود .

* - ٦ - عدم کفایت کنترل نسبت به‌حواله دهندگان

صورتهای مجالس کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزراء بیانات عمومی وراپرت سالیانه دیوان محاسبات مقدماتی برای تفریق بودجه است که رأی و تصویب آن متعلق به‌پارلمان خواهد بود. زیرا این رسیدگی و تحقیقات قبلی مربوط بآن دقت نظری است که مجلسین در قانون تفریق بودجه خواهند نمود.

گاهی مجلسین غفلت و مسامحه در جزئیات نموده گاهی مسائل را مخصوصاً بسطو اتصال به امور سیاسی داده حتی گاهی بواسطه اشتغال بمطالب دیگر اصلا وظایف کنترلی خود را فراموش مینمایند. تجربه نیز بما نشان میدهد که اغراقی در میان جملات مذکوره نیست.

بعلاوه مسئولیت وزراء که اساس مسئله و فقط مربوط بهمین کنترل پارلمانی است چنانکه مکرراً خاطر نشان نموده‌ایم تا کنون بطور قطعی واضح نگردیده و بموقع اجرا نیز گذارده نشده است.

این وضعیت و حالت باعث آن است که حواله دهندگان دارای یك استقلال تام و تمامی باشند • درحالیکه کنترل های متعدده راجع به محاسبین بر قرار گردیده حواله دهندگان را از هرقیدی آزاد گذارده اند. آلت کار را محاکمه نموده ولی مؤسس و محرك را بدون محاکمه میگذارند در دوره عمل محاسبین یك قبض صد دیناری بدون هیچ ملاحظه آشکار گردیده در صورتیکه دوره عمل حواله دهندگان

مقدمه

مطالعه کتب راجع بعلوم مالیه مرا واداشت که چندی قبل کتاب بودجه تألیف دانشمند معروف پروفسور اشتورم را ترجمه نمایم که دربعضی موارد مختصرضمایمی داشته و گاهی‌هم اشاره‌بقوانین ومقررات مالی ایران بشود .

متأسفانه وسیله طبع آنرا نداشتم تا اینکه اخیراً موفق بطبع آن گردید .

☆ چنانچه در ترجمه این کتاب مهم و مفید موفقیت کامل حاصل • باشد ازخوانندگ ن محترم پوزش میطلبم .

مراجعه بادقت دراین کتاب جامع برای کسانیکه بامالیه مملکت
☆ ۱. س دارند مخصوصاً آقایان وزرا و نمایندگان مجلس شورای ملی
☆ ۲ . دریای امور مالی نهایت ضرورت را دارد.
☆ ۳ . بنای نکات علمی و غالب اطلاعات تاریخی آن راه راست رابرای

تهیه. تصویب - اجرا - و کنترل بودجه نشان‌میدهد
م انتشار این کتاب‌سودمند بزبان فارسی موجب هدایت
امور مالی کشور ما واقع گردد .

امان الله اردلان

تهیه کنندگار

☆ ۱ . تهیه بودجه از طر
☆ ۲ . مأمورینی که درته
☆ ۳ . وزیرمالیه
☆ ٤ اداره خزانه داری در ا
☆ ٥ خلاصه لایحه بودجه‌دزپارلم

فهرست مندرجات

فصل اول

توضیح بودجه – حقوق بودجه

فصل دوم

سابقه‌حقوق بودجه در فرانسه

قسمت اول

تهیهٔ بودجه

فصل سوم

عنوان — صفحه

فصل چهارم

فصل پنجم

فصل ششم

صفحه عنوان

فصل هفتم

فصل هشتم

عنوان | صفحه

عنوان | صفحه

فصل سیزدهم

تخصیص آراء به فصل

فصل چهاردهم

سالیانه بودن رای بودجه ها ، هفت ساله بودن بودجه
نظامی ـ وجوه ثابته ـ اقساط موقتی ماهیانه یك یا
چند دوازدهم ۲۸۵

فصل پانزدهم

فصل شانزدهم

فصل هفدهم

فصل هیجدهم

قسمت سوم

اجرای بودجه

فصل نوزدهم

دریافت مالیاتهای غیر مستقیم

فصل بیستم

فصل بیست ویکم

فصل بیست ودوم

فصل بیست وسوم

فصل بیست وچهارم

فصل بیست و پنجم

فصل بیست‌وششم

قسمت چهارم

کنترل بودجه

فصل بیست وهفتم

فصل بیست وهشتم

کنترل حواله دهندگان

فصل بیست و نهم

فصل سی ام

فصل آخر

بودجه

تألیف

ر . اشتورم

مفتش سابق مالیه فرانسه ومعلم در مدرسه علوم سیاسی پاریس

ترجمه

امان‌الله اردلان

نمایندهٔ مجلس شورای ملی در دوره‌های دوم وسوم وپنجم تقنینیه
مدیر کل سابق وزارت مالیه ـ وزیرسابق فواید عامه و تجارت ۱۳۰۲
وزیر سابق بهداری ـ وزیر اسبق دارائی ـ وزیرسابق بازرگانی و پیشه‌وهنر
۲۲ــ ۱۳۲۱   ۱۳۲۲   ۱۳۲۳
وزیرسابق دارائی   وزیرسابق دادگستری
۲۴ــ۱۳۲۳   ۱۳۲۴

چاپخانه علمی

بسمه تعالی

دیباچه

(فصل اول)

توضیح بودجه ـ حقوق بودجه در انگلستان و در ممالک متحده آمریکا

۱ ـ توضیح کلمهٔ بودجه ۲ ـ اهمیت اصول حقوقی [illegible] و احازه عایدات و مخارج عمومی متعلق [illegible] [illegible] کار [illegible] برای [illegible] آوردن این اصل ۳ ـ [illegible] Stuart [illegible] ۱۶۸۸ [illegible] آمریکا [illegible] Prusse در سنه ۱۸۶۲ و ۱۸۶۶ [illegible] نمایندگان مملکت بودجه اجرا گذارده شده.

توضیح بودجه

توضیح کلمه بودجه در قانون [illegible] ذیل مندرج است «بودجه سندی است که بواسطهٔ آن [illegible] عایدات مخارج سالیانهٔ مملکت [illegible] که [illegible] میزان [illegible] قواعد قرار دهد پیش بینی و اجازه داده شده است» (مادهٔ [illegible])

۳۱ مه ۱۸۶۲) (۱) با وجود احترام‌ورعایتی که نظامنامه مذکوره را سزاوار است بنظر لازم‌میآید که متن‌مزبور محتاج بحث‌و اصلاح و در حقیقت انشاء این ماده نسبت به بعضی نکات حائز درجهٔ دوم قابل تبدیل است .

قسمت اخیر جملهٔ فرانسه فصیح نوشته نشده است

که Que les lois assujetissent aux mêmes règles قوانین میتواند در تحت همان قواعد قرار دهل) مقصود ازکدام همان قواعد است ؟ جمله ناتمام و ناقص است . راست است که معنی جمله حدس‌زده میشود ولی بازهمین‌معنی‌هم مشتبه میگردد زیرا فی‌الحقیقه هیچ اموری نیست که قوانین بتواند در تحت‌همان قواعد قرار دهدمگر همان امور راجعه بقوانین بودجه مملکتی : امور ایالتی یا ولایتی یا مستملکاتی قواعدی‌رامتضمن است‌که غالباً بکلی متفاوت‌با قواعدجاریه بودجه مملکتی است . نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ نیز متوجه این نکته گردیده زیرا خود همان نظامنامه آن امور را جداگانه‌ترتیب‌و تنظیم نموده است .

صرف نظر ازاین‌مسئله قبل از آنکه ازمطلب دور شویم‌خوبست راجع بیك سیر تفو توضیح‌خوب عموماً و نسبت بتوضیح کلمه بودجه خصوصاً اشکالاتیکه‌وارد میشود بشناسیم . برای‌اینکه امر بخوبی‌معلوم وواضح‌شودبنظر کافی است‌توضیحات دیگریکه در نظامنامه نیم رسمی ۳۱ مه ۱۸۶۲ مندرج‌است بدواً تدقیق نمائیم‌قبل‌از مطالعه آن‌توضیحات

---

(۱) توضیح بودجه در قانون محاسبات عمومی‌ایران موافق ترتیب‌ذیل‌است « بودجه دولت سندیست‌که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب‌شده باشد . مدت مزبوره راسنه مالیه میگویند و عبارت ازیکسال شمسی » (ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوبه جلسه ۲۱ صفر ۱۳۲۹)

همینکه مجدداً رجوع به تفسیر نظامنامه مذکوره شودخواهیم یافت که با مطابقه با سایر تفسیرات این توضیح باز بیشتر مفید است . مثلا مرکیز دودیفر Lemarquis daudiffere شش جلد برای شرح طرز مالیه‌فرانسه تخصیص داده و در هیچ جائی‌حتی درهمان قسمتی‌که مخصوصاً بنام‌بودجه نامیده‌است توضیحی درآن‌خصوص نداده و تفسیری ننموده است (ژرف کارنی Joseph Garnie درکتاب مطالعات مالیه تقلید از مارکیز نموده و سکوت‌محتاطانه‌را ازدست نداده است قاموس اقتصادی جمله ذیل‌را داراست « بودجه عبارت از حساب رسمی عایدات و مخارج عمومی مملکتی است » نظربا ینکه‌بودجه‌وحساب‌قطعاً نقطه مقابل یکدیگراست (چنانکه‌خودنیز مشاهده آنرا مینمائیم) در اینصورت‌این‌دو کلمه برای‌تفسیر وتوضیح‌یکدیگر نمیتوانندبکاربروند .

کتاب لغت اکادمی‌فرانسه متعاقب کلمه بودجه بیان‌ذیل رانموده که‌بواسطه طول کلام‌میتوان برآن ایراد نمود : « بودجه کلمه‌ماخوذه از انگلیسی مصطلح ادارات دلتی است‌که برای توضیح صورت سالیانه مخارجیکه تخمین نموده ووجوهیا عایداتیکه برای آن مخارج تخصص میشودبکار میرود .

قاموس‌جدیداقتصادی ازاین‌اشتباه‌خارج‌نشده وباقلم‌پر مهارت‌مسیو دبوا M Dubois بودجه‌تعیین‌رابااین‌ترتیب‌تشریح‌می‌نماید :مقصوددر بودجه نمودن وجوهی‌است که‌مودیان‌بایستی‌بالاشتراك‌برای‌مخارج‌امور عمومی بدهند وهم‌چنین‌تعیین‌مصرفی‌است که باید ازاین‌منابع عایدات‌بشود » .

قاموس‌لیتره Dictionnaire Littre بودجه رامثل‌یك‌صورتی تصور مینماید که هرساله برای عایدات و مخارج عمومی تهیه مینمایند

ما خواهیم دید که بودجهٔ نه یك صورت و نه یك جدول بلکه یك تصمیمی است بعلاوه کتاب لغت مزبور برای کمك و معاونت به متن جمله خود بیانات مختلفه دلخواهانه ذیل را ذکر مینماید: بودجه هیولای بزرگ ماهی قابل تمجیدی است که از هر طرف باو قلاب میاند ازند ویکتور هوگو «بودجه سالیانه زالوی حریصی است که مدتها خون ملت را مکیده است بارتلمی Barthelemy . »

این استعارات ما را از جستجوی علمی دور مینماید ولی بواسطه استعانت چند سطر از کتاب مرد عالم مسیو پول لروا بولیو Paul Leroy beaulieu خوشبختانه باصل موضوع مراجعه مینمائیم: «یك بودجه عبارت از یك صورت پیش بینی شده از عایدات و مخارج است برای یك زمان معین: این باب جدول تخمینی و تطبیقی از عایداتیست که باید وصول شود و همچنین مخارجی است که باید بمصرف برسد» چنانچه بخواهیم در جستجوی جملات و ترکیبات دیگری برائیم دچار زحمت خواهیم گردید زیرا در کتاب لغت مالیه از منشآت مسیو بواتو M iBoiteau باوجود سراوحه عمومی بودجه و عنوان توضیح که بیکی از فصول آن داده است شامل هیچ توضیح صریحی نیست .

با تجسس در متن نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ و نوشتجات مسیو Paul Leroy Beaulieu از مطلب بطور کامل مطلع خواهیم گردید و با ملاحظات ذیل نسبتاً میتوان یک توضیح و تفسیر صحیحی برای بودجه نمود:

بدواً بجز بودجهٔ مملکتی صحبت ننموده و سایر بودجه‌های ایالتی وولایتی و ادارات مختلفه و خصوصی را کنار میگذاریم . همینکه خیال

بیك نقطه متوجه گردیده مطلب بطور سهولت حل میشود . پس از آن بودجه رایك سندی توصیف نموده و یکصورت یا یك جدول آنرا فرض نمینمائیم .

چنان که بودجه های عهد دیر کتوار Directoir یا کو نولا Consulat عبارت از یك رقم عدد بوده و شامل هیچ صورت و جدولی نبوده اند . بعلاوه کلمه سند بسیار بموقع خیال یك سند مهمی و رسمی را در نظر مجسم مینماید

ما بجای کلمه « پیش بینی » مندرجه در نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ کلمه « تصدیق » را میگذاریم زیرا پیش بینی عایدات و مخارج فقط شامل یك لایحهٔ بودجه میکرد (۱)

ذکر کلمهٔ « قبلی » قابل دقت است زیرا این کلمه بودجه هارا از حسابها تجزیه و تفکیك مینماید .

کلمهٔ سالیانه را هم باید از نظامنامه ۳۱ مه خارج نمود زیرا که اغلب ممالک بودجهٔ خود را برای مدت چند سال رأی میدهند این اصلاحات مختلفه منتهی بترکیب جملهٔ ذیل گردیده که بواسطه ایجاز واختصار قابل تصدیق خواهد بود : ـ « بودجهٔ مملکت یك سندی است که محتوی تصدیق قبلی عایدات و مخارج عمومی مملکتی میباشد . »

اما در خصوص تدقیق لسانی اصل کلمه بودجه (صندوق کوچك یا خورجین چرمی یا جیب کوچك) تمام مطالعات مالیه ذکر آن مطلب را نموده و محتاج بشرح و بیان مجدد نیست مسیو سای J.B Say میگوید : « جملهٔ که زیاد مطلع گردیده باید بطور اختصار آنرا بقان نمود « بمحض اینکه خیال بودجه درالسنه و افواه افتاد محققاً لازم می آید که یکه

(۱) مقصود از لایحه پروژه Projet آن بودجه ایست که دولت پیشنهاد مینماید در صورتی که پس از تصویب مجلس عبارت از قانون بودجه است .

کلمه ساده و موجز برای بیان آن تهیه شود و از همان موقع انگلستان اولین مملکتی‌است که اختراع این‌لغت رانموده است .

مملکت فرانسه متأسفانه بر خلاف تا آخرین موقع رژیم قدیم همیشه بزبان جاریه وسایلی برای ترجمه‌لغت مزبور بکار میبرد دوسه جلد کتاب‌نکر Neker راجع باداره‌مالیه که درسنه ۱۷۸٤ بطبع‌رسیده بسهولت نمیتوان کلمه بودجه را یافت .

تجسسات قطعی قبل‌ازآن تاریخ‌در کتاب‌مالیه‌فرانسه تألیف رامل Ramel وزیرسابق مالیه‌که در سال نهم جمهوری منتشر گردیده ثابت مینماید که درآنجاکلمه بودجه اصلا ذ کرشده است .

در فرامین و احکام‌رسمی کلمه‌بودجه فقط ازابتدای قرن‌حاضره ذ کر گردیده‌است .

نظر بمقدمات علمی سابق‌الذ کر میتوانیم‌نظریات عمومی‌نری در اصل‌ودرعمل بودجه بیندازیم .

حق تصدیق و تصویب عایدات و مخارج‌مملکتی متعلق‌بکدام‌قوه است؟ این قوه در انگلستان، ممالك متحده امریکا، آلمان‌و فرانسه چگونه خود را فتح نموده است؟ مقدمهٔ طبیعی و شروع به‌بیان قواعد اصول بودجه از این قرار خواهد بود .

۲ــ حقوق بودجه

اغلب‌قوانین‌مشروطیتهای‌جدیده شامل این‌جمله اساسی هستند : نمایندگان‌ملت عایدات و مخارج‌عمومی رارأی میدهند . امروزه‌اصول این‌مسئله بطوری‌ثابت‌بنظرمیآیدکه‌ممکن است‌بجملهٔذیل قناعت نمود :

« رأی‌درعایدات ومخارج‌عمومی با نمایندگان ملت است » نظر باینکه چنین ترتیبی همیشه وجود نداشته پس باید درصحت وجهت آن تفحص نمود که برای چه این‌حق بملت تعلق میگیرد که توسط نمایندگان خودعایدات و مخارج مملکتی را اجازه دهد ؟

آیا برای آنستکه‌ملت مالیات میدهد و تحمل هرنوع تحمیلاتی را مینماید ؟.

از نقطهٔ نظر ابتدائی منطقاً در حقیقت اینطور ممکن است گفته شود : « مالیات دهندگان حق دارند رضایت درباب مالیات بدهند زیرا آنهامالیات رامیپردازند ولی این‌نظر مقدماتی‌مقرون بصحت نیست زیراعمل تأدیه‌بهیچ‌عنوان ومناسبت‌سبب‌تشخیص میزان مبلغی‌پرداختی و تعیین‌مصرف آن نمیشود .

اگر ما در تحت استیلای خارجه‌واقع‌شویم آیاممکن است‌ادعای ترتیب‌دادن مبلغ مالیاتی خودمان را داشته باشیم . ؟ مثلا در موقعیکه ناپلئون بعد از جنك ینادر سنه ۱۷۰۶ و ۱۷۰۷ ممالك غربی آلمان هس و وستفالی و هانور و پروس رابدست ژنرال ‌لارك‌و کنت داروادار ه نمود مالیات دهندگان‌آلمانی که مالیات بفاتح‌خودشان می‌پرداختندآیا فکر مینمودند که اصل مذکوره فوق را دلیل‌قرار داده و ترتیب اخذو مصرف وجهی که‌از جیب شخصی‌آنهاداده‌میشد خودآنهابدهند؟ هرگز ! زیرا سلطنت‌متعلق‌بشخص ناپلئون‌وفرمان‌و اوامر ماليـاتی‌بااقتدارشخصی او صادر میکردید .

حق اساسی که برطبق آن اجازه دادن عایدات و مخارج عمومی با ملت است مربوط باین اصل‌نیست . که اعضای همان ملت م لیات را

میپردازند بلکه تصدیق یك چنین حقی از نقطه نظر عالی‌تر و بالاتری است.

این حق عبارت از حق سلطنت و حاکمیتی است که امر وزه در دست ملت است.

پس فقط بهمین مناسبت است که چون حکومت در ید اقتدار ملت است حق اجازه عایدات و مخارج عمومی را داراست و اگر ملت حکومترا در دست نداشت بهتر این بود همانطورکه پروسیها مالیات را به ناپلئون می پرداختند اوهم میداد. چنین ملتی حق مطالبه حقوق بودجه یعنی تعیین جمع و خرج مملکترا دارانیست.

صرف نظر از اینکه راجع بفتوحات نظامی صحبت نمائیم درحالتیکه مطلب را بالنسبة عادی و یك حکومت اعیانی و یا سلطنت مطلقه فرض کنیم باز ملاحظه میشود که کلیه مالیات دهندکان پرداخت مالیات‌را نموده و ابداً آنها رابرای تنظیم و تقسیم ارقام یاتعیین مصارف مالیات مداخله نمیدهند پس حکومت یاعملیات حکومت بآنها مربوط و مرجوع نیست.

مسیو بوسوه درقرن هفدهم درتعلیمات میشأت خودبولیعهد (پسر لوی چهارم) اینطور ثابت می نماید که اقتدار شاه سه حالترا داراست: (۱) مقدس (۲) موروثی (۳) مطلقه همینکه یك شاهی وجود یافت مردم بایستی راحت و در سایه اقتداراو زندکانی نمایند » از آن به بعد بوسوه از مقدمات فوق به ترتیب ذیل نتیجه اتخاذ نمود « کرفتن مالیات متعلق بشخص پادشاه است و فقط شاه باید این حق‌راعادلانه بموقع اجرا بگذارد » این مرد ملترا تشویق مینمود که آن چیزیرا که متعلق بشخص پادشاه است باو تأدیه نمایند.

در حالتیکه حق تعیین مالیات ها و مصارف عمومی مربوط بعمل

پرداخت نیست (یعنی حق تعیین مالیات راجع بمالیات دهندکان نیست) پس بطریق اولی این حق به تناسب مبالغ پرداخت شده نیز تعلق نخواهد گرفت . حق تعیین مالیات و مصارف آن مربوط و مناسب با همان حق حکومت و سلطنت است که در دست افراد میباشد . اگر حکومت بطور غیر متناسب در بین ملت تقسیم شده ، اگر قوه اعیانی دارای یك اهمیت قانونی است یا مالیاتی که برای دارا بودن حق انتخاب باید داده شود قسمتی از مردم را از حقوق سیاسی باز میدارد حقوق تقسیم و تنظیم عایدات و مخارج عمومی هم بسط حاصل نموده یا محدود میشود و این حق مربوط بهریك از طبقاتی خواهد بود که بتناسب حال خود از اقتدار حکومتی سهم میبرند .

بر خلاف در تحت اصول انتخابات عمومی هر یك از اهالی بطور تساوی در اداره نمودن امور عمومی شرکت داشته و به مناسبت آن ورقه حق انتخاب که در دست اوست مالك حقوق بودجه نیز خواهد بود خواه مبلغی مالیات پرداخته یا آنکه حتی هیچ مالیات داده هم نباشد .

این مسئله واضح است که فتح و بدست آوردن چنین حق حکومتی در داخله ممالك باعث منازعات شدید گردیده است .

جمله مذکوره : « حق رأی دادن در عوائد و مصارف عمومی متعلق بنمایندگان ملت است » پس از کشمکش ها و انقلابات هولناك برقرار گردیده است .

تاریخ این انقلابات بخوبی نشان میدهد که مسئله مالیه در زندگانی ملل دنیا از ابتدا چه اندازه مهم بوده و بنابراین مداقه و مراجعه مخصوصه راجع بمالیه تا چه درجه دارای اهمیت است . بعلاوه تاریخ بما اجازه

خواهد داد که در توضیحات آتیه و اهمیت صورت سازیهائی که در مقدمات امور بودجه است بخوبی درك نموده و بدانیم که بوضی اوقات ممکن است اگر مقدمات آنرا کاملا مسبوق نباشیم اینصورت سازیها Formalites بنظر غیر مفید بیاید خاصه اگر ندانیم که این مواد و ترکیبات در مقابل چه فداکاریها در تشکیلات جدید ما مستقر گردیده است .

۳- سابقه حقوق بودجه در انگلستان

انگلستان نسبت به مسئله بودجه ازسایر ملل پیشقدم تر بوده است .

از تاریخ قرن یازدهم کمین Commines گفته است «بعقیدهٔ من در تمام ممالك دنیا که من سناسائی آنها رادارم نقطه که نسبت بمسائل عمومی بهتر رفتار کرده است مملکت انگلستان است »

همچنین از تاریخ ۱٦۸۸ در موقع شورش دوم که گییوم در اثر سلطنت بتخت رسید میبینیم اصول بودجه در مملکت انگلستان تقریبا بطور قطعی معین و برقرار گردیده است .

چندین قرن قبل از تاریخ مزبور نیز انگلستان اصل ذیل را بموقع اجرا میگذارده است . «هرمالیاتی بایدبارضایت ملت باشد » حقوق بودجه مملکتی دراصول قدیم آنها مندرج و بگفته ما کولی مسئله بودجه در مملکت انگلستان بقدری قدیمی است که هیچکسی مبدأ آنرا قطعا نمیتواند معلوم نماید .

پادشاه دارای حقوق مقننه نبوده است مگر با کمك پارلمان - ما کولی میگوید : شرح این اصل بزرك در جای مخصوصی بیان نشده اما در گوشه و کنار و در تمام قواعد محترم قدیم ما میتوان این اصل را یافت

و مهمتر از همه آن که چهارصد سال است این مطالب در قلوب تمام افراد انگلستان نقش بسته است.

و یك و توری (طرفداران آزادیخواه و محافظه کار آنوقت) دراین مسائل متفق بودند که قوانین اساسی مملکت مخالف آن است که شاه وضع قانون نموده یا مالیاتی بر قرار یا قشون کوچك منظمی نگاه دارد بدون اینکه نمایندگان ملت دراین امور رضایت داشته باشند (۱)

این سابقه‌های چهارصد ساله قصد سوئی را که استوار نهادر قرن هفدهم شروع باجرای آن نموده بودند بیشتر مخوف وهولناك مینمود.

این سوء قصد سابقاً نیز در عهد تودر Tudrs موجود بوده و مخصوصاً هانری هفتم و الیزابت بدفعات مختلفه تخطی باین حقوق قدیمی نموده . ولی این تجاوزات همیشه با اسلاك ترتیب و وضع موقتی وبطور استثناء بوده و پیوسته اصول را محترم شمرده‌اند.

برخلاف ژاك اول از تاریخ جلوس خودش در سنه ۱۶۲۵ بلك جنبهٔ منطقی باین دعاوی خود داد ژاك را کفیل امور آسمانی دانسته و موافق تبصره‌های رسمی سلطنت را فوق قوانین گذارده وامتیازات ملی مخصوصاً راجع به امور مالیه‌را بمنافع خود حذف مینمود.

این نقطهٔ نظر بدون آنکه در آنموقع سبب خصومتهای علنی شود در قلوب اهالی مملکت تولید عدم اعتماد نموده و تهیهٔ نزاعی را کرد که درعهد پسرش شارل اول ظاهر گردید.

لازم است وقایع را بیشتر مطالعه نموده و در آن خصوص مرتباً

---

(۱) و یك whigs و توری Tories دو دسته مملکه است که در انگلستان از اواخر قرن نوزدهم وجود داشته و یکها طرفدار آزادی وتوریها محافظه کار هستند.

یکی بعداز دیگری اجتماعات پارلمانی انکلستان را از تاریخ ۱۶۲۵ ۱۶٤۸ تا انقلاب تدقیق نمائیم .

شارل اول از تاریخ جلوس خود در سنهٔ ۱۶۲۵ مجلس‌عمومی‌را دعوت و افتتاح نمود مجلس عمومی کمك خرج مختصری بشاه‌دادو شاه بیهوده تقاضای کمك و مساعدت های بیشتری مینمود این شخص با یك حالت خجالت آوری جوانی و احتیاجات خود و قروضیکه پدربرای او گذارده بود بمجلس اظهار کرده مجلس ملی در آن خصوص سختی نموده و شاه انحلال مجلس را که موافق معمول ذیحق بـود اعلان و ازانحلال‌مجلس‌بوسیله بعضی قروض‌مبالغی برای خود تهیه نمود .

نظر باینکه جنك با اسپانیول نتیجهٔ خوبی‌نداد شاه پارلمان دویم را درسنهٔ ۱۶۲۶ افتتاح کرد این پارلمان دوم مبالغی راکه شاه خواسته بودبطورموقت‌عطا نموده‌ورأی قطعی درمورد اعتبارات مزبوره را که حکم قانون‌میداشت،به جلسه اخیرخود موکول نمود .

از سنهٔ ۱۶۲۶ ترتیب معموله حالیه قوانین مالیه انکلستان ایجاد گردیده است باین معنی که خلاصه و جمع نمودن تمام اعتباراتیکه بطور جداگانه قبلا تصدیق‌و تصویب شده است در آخر دورهٔ اجلاسیهٔ اول سال مالیه باتمام رسیده و رأی قطعی داده میشود .

شارل اول متغیراز این عدم‌اعتمادمجلس بر خلاف‌ترتیبات‌مقرره پارلمانی شروع به تهدیداتی نمود مثلا بنام پادشاه گفته میشد که : - (تمام ممالك عیسوی مذهب سابقاًاصول پارلمانی را دارابوده همینکه سلاطین‌بقوای خودواقف گردیده وعقایدفاسده مجالس ملی رانیزمشاهده نموده‌اند کم کم حق تقدم و تفوق خود رابموقع اجرا گذارده و در تمام

ممالک عیسوی مذهب باستثنای مملکت انگلستان پارلمان ها را لغو نموده‌اند) . معین است چنین بیاناتی باعث رضایت مجالس ملی نمیگردید .

مجلس وجوهی که شاه خواسته بود قطعاً رد نموده و بدون اینکه هیچ وجهی راداده باشد منحل گردید .

وسائل مختلفه صندوق صندوق خالی سلطنتی را موقتاً پـر مینمود و برای آخرین وسیله شارل اول جرئت کرده و باقتدار کرد . این قرض مطابق آخرین مالیاتی که مجلس رأی داده بود تحمیل به کلیهٔ اهالی میشد .

فضلای درباری سعی نمودند که بوسیله تحقیقات دقیقه فرق ما بین مالیات وقرض را تعیین نمایند . مطابق نظر آنها چنانچه نمایندگان ملت حق اجازه دادن اخذ مالیات رادارا هستند مذاکره و ترتیب قرض نیز مربوط بشخص پادشاه است .

اما این قرض اجباری مالیاتی بود که باتبدیل لباس ظاهر گردیده با وجود تحقیقات و تشخیصات فضلای درباری اهالی در اینموضوع اشتباهی نمینمودند .

حقوق عمومی و سلطنت ملی بقدر کفایت از سابقهٔ ایام در اذهان اهالی مملکت جایگیر گردیده بود و بهمین واسطه یک عدم قبول وانکار عمومی فرمان ممهور بمهر خاصهٔ همایونی را که قرض اجباری راامر کرده بود استقبال نمود .

نظر این مسئله یعنی استنکاف مالیاتی هیچوقت درفرانسه ملاحظه نشده و در صورتی که مالیاتهای خلاف قانون نیز وجود داشته است مالیات

با اعتراض مواجه نشده و استنکاف و مضایقه نگردیده است .

برعکس درانگلستان واخیراً درامریکا مسئله قانونی بودن مالیات سبب نمایشها و اعتراضات مؤثره بوده است .

دولت انگلستان در سنه ۱۶۲۷ مجبور بحبس اشخاص گردیده اما این جبروزجر اورا بمقصود نرسانیده بلکه محبوسین برای استنکاف ازمالیات بواسطه مراسلات ورجوع محاکمات اغتشاش و هیجان عمومی را تلقین مینمودند .

پنجنفرازمابین دستگیر شدگان خودرابخطر انداخته و امررا بمحاکمه سلطنتی رجوع نمودند که در آن محل مباحثات اینمرافعه برای ملت منافع کاملی حاصل نمود .

معهذا متعاقب قطع روابط با دولت فرانسه وجوه و معاونت نقدی بیشتراز پیشتر محل احتیاج شده ویك پارلمان سیمی درسنه ۱۶۲۸ دعوت و افتتاح شد

شارل از ابتدا با یك حالت خشونت و اقتداری مطلب رابه پارلمان رجوع نمود که معلوم بود باعث حصول نتیجه نخواهد گردید . شـاه اینطور اظهار نمود «اگرپارلمان وظائف خود عمل ننموده و احتیاجات مملکتی را درنظر نگیرد شاه خود رامجبور میبیند که بر حسب وجدان خود وسائل دیگری را اتخاذ نماید» بنظر شاه فلسفه مالیه بترتیب ذیل بود : ــ

بدون شبهه نمایندگان بایستی اجازه اخذ مالیات را بدهند اما اگر نمایندگان ملی استنکاف از تهیه احتیاجات نقدیه نمایند یا اینکه احتیاجات فوری وغیر قابل تردیدی پیش بیاید ، شاه نظر باولویت حقوق سلطنتی باید باقتدارشخصی خود عمل نماید .

نتیجه مشاوره قضاة متملق این بود : « در هنگام ضرورت شاه میتواند مالیات وضع نماید و فقط شخص او حاکم قضیه برای تعیین موقع لزوم است».

شاه خود را قاضی عالی تصور نمود که موروثاً مأمور پرستاری ملت خود میباشد و تهیه امنیت و سعادت ملت از وظایف خود اوست و از طرف خداوند دارای اقتدار و صلاحیتی برای انجام این اوامر است .

داوید هوم میگوید : - این یک بدبختی فوق العاده بود که شاه از مشروطیت تعبیری که بکلی مخالف و مغایر با عقاید اهالی بود برای خود انتخاب نموده بود .

پارلمان در جواب قوانین حقوقیرا که اصول اساسی مشروطیت ۱۲۱۵ را تثبیت و تکمیل مینمود تدوین کرد .

قوانین حقوقی مزبوره تصریح مینمود که هیچ گونه مالیاتی بدون رضایت ملت نمیتوان وضع و اخذ کرد مخصوصاً استقراض خارج از قانون و اجباری و همچنین استقراض اخذیا یرا منع مینمود .

شارل اول بعد از مدتی تردید بالاخره و بسطه فشار احتیاج تعهدی قوانین مزبوره را در هفتم ژون ۱۶۲۸ بمهر خود ممهور نمود پس از آن فوراً اخذ مالیات از طرف پارلمان باو اجازه داده شد .

معهذا با وجود تعهدات خودش دولت شاهانه شروع باخذ بعضی از مالیاتهای قدیمه نمود مالیای مزبور در مقادیر اخذ پارلمان اجازه دریافت آنها بطور موافقت داده و موعد آن نیز مدتی بود که منقضی شده بود .

پارلمان چهارم که در ۱۶۲۹ منعقد گردید هنوز یقینی با لزوم مصرف صحیح مالیاتهای مذکوره ننموده رای میخواست آنها را بمنشه

اجازه و تصویب نماید بنابر این مأمورین گمرکی را احضار و از آنها سؤال نمود که مطابق کدام قانون مال التجاره هائی که بطور قاچاق بدون پرداخت مالیاتهای مزبوره وارد شده است ضبط مینمایند شارل اول متغیر از خیال فاسدی که از این تدقیقات بروز مینمود در ۱۶۳۱ انحلال پارلمان را اعلان کرد ودر بیانیه خود مشارکت و همراهی پارلمان رالغو و اینطور اظهار نمود که بعدها شخصاً و باقتدار خود حکومت خواهد کرد.

بعد از این مجلس چهارم در سنه ۱۶۲۹ بموقع بحران قطعی رسیده ایم - در آنموقع از طرف شارل اول اقدامات عملی برای تصرف اقتدارات مطلقه ، برقراری واخذ مالیات های جدیده بدون اجازه نمایندگان ملت شروع گردید و شارل با تصمیم آنکه دیگر پارلمانی را دعوت و ایجاد ننماید باقتدار شخصی خود شروع به اخذ عواید گمرکی بنادر نمود بعلاوه شاه انحصار دولتی را در صابون ، چرم ، نمك و غیره ایجاد نمود و چون بالاخره این عوائد جزئی کفاف احتیاجات اورا نمی نمود شارل بموجب فرمان موقة مالیات جدیدی باسم مالیات کشتی برقرار نمود.

سابقاً در موقع جنك ، حکومت های قدیمه اهالی بلوکات را مجبور مینمودند که مسلح شده و تشکیلات دفاعی بدهند و همچنین از نواحی ساحلی دریا تهیه کشتی ها را خواستار بودند و بعضی اوقات هم در عوض کشتی پول قبول مینمودند. مقصود و نظر حالیه این بود که در موقع صلح با يك ترتیب دائمی چه در داخله مملکت و چه در سواحل دریا آن چیزی را که سابقاً در موقع اجبار و احتیاج لازم بود حالیه نیز برقرار نمایند ماکولی گفت « تمام ملت وحشت نموده و غضبناك شدند ».

از قرار مذکور بدون شبهه شارل اول از روی عقیده صاف وجود مالیات کشتی‌ها را برای مرمت و تکمیل قوای دریائی انگلستان بکار میبرد ولی با وجود این ملت نمیتوانست اخذ یك مالیات غیر قانونی را چون رضایت در آن مالیات نداده بود بخود هموار نماید .

هام دن یکی از مخالفین معروف ازپرداخت سهم خود که به ۲۰ شلنك بالغ بود استنکاف نمود .

این مخالفت او را بمعرض تمام سختی‌های محاکمات میگذاشت دفاع محاکمه او درمدت دوازده روز مورد مباحثه گردیده و ملت با یك وطن‌پرستی حرارت آمیزی‌صورت محاکمه را تعقیب مینمود زیرا مقصود از بیست شلنك مالیات هامدن نبوده بلکه مسئله راجع به حقوق بودجهٔ بود و اینکه معلوم شود حق برقراری و اخذمالیات با کی است؟ حکومت دردست کیست ؟ دراینموضوع بود که مباحثه ومناقشات مابین ملت وشاه بمیان آمد .

چنانکه پیش بینی شده‌بود هام‌دن در محاکمه مغلوب گردید ولی هیجان عمومی کار خود را نمود یعنی ملت بیدار شده و با حالت اضطراب زنجیرهائی که برای بستن اوحاضر نموده‌بودند مشاهده نمود از آن ببعد برای ملت این‌مسئله واضح شد که مشروطیت و آزادی سیاسی او بواسطه‌غصب وضبط حقوق بودجه در خطر است .

از ماه مارس ۱۶۲۹ تا اوریل ۱۶٤۰ پارلمانی وجود نداشت یازده سال زندگانی بدون مجلس مانی یك واقعه نشنیدنی را درتاریخ انگلستان ثبت نمود .

نزدفرانسه‌هافواصل پارلمانی را قرن بقرن‌هم میتوان‌حساب‌نمود [۱] در مدت این یازده سال دولت مداومت دراخذ مالیاتهای برقراری

خود نمود . بعلاوه املاك سلطنتی را برهن گذارده و قرض مینمود تا اینکه در آخرین درجه لاعلاجی لازم دانست در سنه ۱٦٤۰ مجلس را را دعوت و افتتاح نماید.

شارل اول باین مجلس پنجمین حق داد که مالیات کشتی ها را لغو و الغا نماید و گفت « هرگز مایل نبوده است این عایدی یك مالیات ثابتی بشود و بشرافت خود متعهد گردید که بدون رضایت ملت مالیاتی نگیرد » اما حالت ظاهری مجلس بشاه اینطور می فهماند که مجلس باندازهٔ وجهی که شاه لازم دارد مساعدت نخواهد نمود و خیالات شخصی شاه هم با این تصور مخلوط و مجلس را با یك وضع سریع و شدیدی منفصل و هیچ مقصودیرا هم از او حاصل ننمود .

قلیل مدتی بعد در همان سنه ۱٦٤۰ ششمین و آخرین پارلمان منعقد شد که باید او را پارلمان طویل نامید زیرا بعد از شاه هم این پارلمان باقی بود

نمایندگان جدید ملت شروع باحصار مأمورین اخذ مالیات نموده و پس از محاکمه مأمورین اخذ مالیات کشتی ها را مجرم خواندند .
پس ازصورت اعتراضاتی را ترتیب و برای تحریك مردم تمام خلاف قانونها و نقضهای قواعدیرا نسبت باصول اساسی که شارل اول نموده بود در آن درج و انتشار دادند.

در سنه ۱٦٤۲ شاه مجبور بترك لندن گردید کمی بعد یك جنگ داخلی مابین سلطنت و پارلمان یعنی آن دو قوهٔ که در انگلستان محترم ترین قواست شروع گردید .

چنان که می دانند این جنگ در سنهٔ ۱٦٤۸ بـه اسارت شارل اول که در ۳ ژانویه ۱٦٤۹ در جلو قصر وایت هال اعدام شد

ختم گردید .

بیان وقایع مهمه این منازعه و تفاصیل غم انگیز آن را تاریخ عهده‌دار است .

بدون شبهه در مدت جریان این بیست و سه سال فقط مسائل بودجه که مخصوصاً در این کتاب ذکر میشود تنها وسیله و محرك این اتفاقات نبوده است ولی همین مسائل مالیه در مقدرات انگلستان دستی داشته است که مورخین اهمیت آنرا بخوبی میشناسند زیرا لزوم معاونتهای نقدی بوده است که شاه را مجبور بانعقاد پارلمان مینمود . مباحثات راجعه بمالیه بوده‌است که باعث تهییج وتجدید منازعه میگردید برقراری مالیات های غیر قانونی و مخصوصاً ایجاد مالیات کشتیها بود که یکی از موانع بزرگ در مقابل شاه شده و بالاخره سبب قطعی شورش سنه ۱۶٤۸ گردید .

پس از شورش سنه ۱۶٤۸ در موقعیکه منك استوارها را همراه آورد اوضاع مرتب نبود . شارل دوم مثل پیشینیانش بعض عایدات مستقلی را دارابود (از قبیل بعضی مالیاتهای مستقیم و بعضی معاونتهای نقدی دائمی یا مادام‌العمر)

مشارالیه جز برای کسر عایدات نسبت بتتمهٔ احتیاجات معمولی یا کلیهٔ ضروریات فوق‌العاده بپارلمان رجوع نمینمود .

در هرصورت کلیهٔ این عایدات از منبعی که بود مخلوط در دست شاه و بدون تعیین و تفتیش بمصارف شخصی شاه و بمصارف دولتی میرسید باین ترتیب در سنهٔ ۱۶۶۰ شاه خود را مجبور دید که امور شخصی خود را بپارلمان بیان نموده و طلب استمداد از آنها بنماید « از موقعیکه من (یعنی شاه) واردشده‌ام اوضاع من طوری نبوده است که حتی یك شلیینك

به برادرهای خود بدهم یا آنکه میز غذای دیگری غیر از میز غذای خود داشته‌باشیم چیزیکه بیشتر بمن اثر میکند اینستکه اغلب شما را می‌بینم به وایت هال آمده و ناچار هستید که برای صرف غذا از آنجا بیرون روید »

در موقع دیگر رسیدگی بمخارج شخصی خودشرا بمجلس رجوع نموده و از تحمیلات خصوصی خود که در سال گذشته برای او گران تمام شد شکایت مینماید .

بالجمله مسئله اختلاط مکنت شخصی پادشاه و عوائد عمومی را پارلمان میبایستی اصلاح و مرتب نموده و بدین سبب نظارت و تفتیش مؤثری در اداره شدن کلیه عوائد مملکت داشته باشد ، برای نیل باین مقصود پارلمان سعی نمود که بعضی مالیاتها را اجازه ندهد (مخصوصاً وجوهیکه برای ساختن کشتیها لازم بود (مگراین قبلا صورت برآورد مخارج را مداقه نموده باشد .

بااین ترتیب پارلمان تصور مینمود که وجوه حقیقت بمصرف خودش خواهدرسید مطابق گفتهٔ داویدهوم عاقبت کار نشان داد که یکصد هزار لیره اضافه خرج شده است .

چندی بعد در سنهٔ ۱۶۶۸ یك کمسیون مخصوصی که از طرف پارلمان تعیین شده بود خواست بمحاسبات مخارجی که نسبت بمعازنت-های نقدی شده است رسیدگی نماید کار این کمسیون بواسطهٔ نبودن اسناد راجع بتقریباً مبلغ یک ملیون و نیم مخارج بعهدهٔ تعطیل افتاد . شاه بر خلاف میگفت که مبلغی‌هم از جیب خود مصرف نموده است .

ضمناً منازعات قدیمه مابین سلطنت و پارلمان مجدداً ترغیب و

این مرتبه مخصوصاً منازعات بیشتر بواسطه عقاید مذهبی دامن زده میشد مسائل مالیه نیز در این منازعه مقامی را دارا ولی نسبت بدفعهٔ اول در درجه دوم واقع میگردید .

تعطیل پی‌درپی پارلمان غالباً پیش آمده و طولانی گردید . در یکی از تعطیلات پارلمان بود که شاه بدون اینکه جرئت در اقدام بوضع مالیات‌های خودسرانه استبدادی نموده باشد وعده منصب و لقب خزانه‌داری را بکسی میداد که اورا از فلاکت مالیه نجات دهد و شاف تز بوری در حالتیکه در دوم ژانویه (روز موعد استرداد وجوهی که بخزانه داده شده بود ادارهٔ مالیه را بست دارای این مقام گردید .

این تعطیل ناگهانی در پرداخت وجوه تزلزل بزرگی در امور انداخته و باعث ورشکستی اغلبی از بانکها گردید این تنها اولاسست (دوم ژانویه ۱۶۷۲) که انگلستان در تاریخ مالیهٔ خود خویشرا مورد ملامت قرار داده است با وجود این مملکت در آینده صدمه دید کارا جبران خسارت نمود .

در تحت سلطنت ژاك دوم منازعهٔ مابین پارلمان و شاه بیشتر از عهد برادر ارشدش وجود داشت و با یك حکم ساده امر بدریافت رسوم مشروبات نمود این مالیات فقط برای مدت سلطنت شارل دوم عطا شده بود . شاه در جواب اعتراضات مجلس در اینخصوص اینطور اظهار نمود « ترتیب حاضره که وجود غیر کافی و بمدت معین برای من تهیه مینمائید وسیلهٔ خوبی برای این میشود که پارلمان غالبا منعقد باشد اما من بشما صریح بگویم که این چنین وسیله ممکن است بمقصود نرسد و بهترین وسائل برای اینکه من شما را مجتمع نمایم این است که با من بهتر رفتار نمائید .

همان میل بداشتن اقتدارات مطلقه وهمان لجاجت‌ها برای اخذ مالیات بدون اجازه پارلمان درپیش استوارت‌ها .

بعد ازشورش ۱۶٤۸ مثل قبل‌از زمان شورش وجود داشت‌واین خیالات در هردو موقع همان نتایج را نیز دادند .

بدون اینکه در مرتبه دوم داخل‌جزئیات‌بشویم چونکه‌مخصوصاً مسائل مذهبی‌هم در اینموقع تفوق بامور مالیه‌داشت خاطرنشان کردن این مطلب بنظر کافی میآید که یك شورش جدیدی درسنه۱۶۸۸ باین مسائل خاتمه‌داد .

گلیوم سوم در سواحل انگلستان فـرود آمده و باتفـاق پرنسس ماری بتخت سلطنت بجای شاه مغلوب فراری پدر زن خود جلوس نمود .

جلوس گلیوم بتخت سلطنت فتح‌اصول مقرره‌ملی را که نیم‌قرن بود بیان شده‌بود در بر داشت‌اولین اعمال پارلمان پس ازشورش ۱۶۸۸ راجع باستحکام این اصول بود باین مناسبت یك تجزیه کاملی ما بین عوائد شخص سلطنت معین شده بود کاملا از مصارف مملکتی مجری گردید و از اینجا اصل و مبدأ بودجه سلطنتی ازیکطرف وجوهی را که‌شخص‌شاه میتواند بمیل‌خود مصرف نماید معلوم نموده و از طرف دیگرعوائدومصارف‌مملکتی که‌اداره نمودن‌ونظارت درآن‌قطعاًمربوط بنمایندگان ملت است معین‌میکند پیدایش میگیرد .

فرانسه در سنهٔ ۱۷۸۹ مثل انگلستان در ۱۶۸۸ ملتفت شد که مبنا و شرط اساسی تشکیل یك طرز مالیه مرتبی مربوط به بر قراری بودجهٔ سلطنتی است « داودهوم میگوید : تا درآن موقع مابین‌وجوهی که برای مصارف ووجوهی که برای مخارج مملکت معین میشد هیچ

فرق و تشخیصی نبوده و مصرف هردو مبلغ بمیل و اراده شاه بود از آن بەبعد وجوه معینی برای اداره نمودن امور درباری و مخارج سلطنتی و بقیه عوائد مملکتی بتصویب و اجازهٔ پارلمان مقرر گردید .

در بودجهٔ درباری بعضی مخارج تقریباً تغییر ناپذیر را پارلمان ضمیمه نمود . هیئت مجموعهٔ این مخارج از قبیل منافعی که باستقراض عمومی باید داده شود و بعضی عطایای مختلفه تشکیل یك قسمت از وجوهی را میداد که یکمرتبه نسبت بههمگی آنها رأی داده شده و در تحت عنوان وجوه دائمی نامیده شده و امروزه هم در تحت همان عنوان ملحوظ است Fonds Consoli des تمام مخارج دیگر عمومی مملکت در تحت اقتدار مستقیم پارلمان قرار گرفته و هرساله بایستی در بارهٔ آنها پارلمان رأی دهد . راجع بمالیات نیز قانون بودجه که در سنهٔ ۱۶۸۸ بامضاء رسید تجدید قطعی صلاحیت این امر را نموده و اجازه و تصویب آنرا موکول بمجلس نمایندگان مملکت نمود .

اساس آنچیزی را که ما حقوق بودجه نامیده‌ایم باین ترتیب قطعاً در سنهٔ ۱۶۸۸ در جلوس گلیوم ۳ در انگلستان برقرار گردید . از آن به‌بعد پارلمان مالك حق بلامعارض اجازه دادن و تصویب نمودن تمام عایدات و مخارج عمومی گردید و تمام مطالب در همین مسئلهٔ اساسی بود .

تکمیلات آتیهٔ خود بخود از اجراء و اعمال همین اصل اساسی جاری و مطابق گفتهٔ رینال حل مسئله بودجه برای انگلستان دفعه‌واحده وسیله واستحکام آزادی نیز گردید .

٤ - اصول حقوق بودجه در ممالك متحدهٔ امریکا

مسائل بودجه در نتیجهٔ جنگی که در اواخر قرن اخیر باعث

استقلال امریکا شد مقام قابل ملاحظهٔ را اشغال مینمایند .

پارلمان انگلستان که از جزیرهٔ انگلیس در آنوقت به مستملکات وسیعه در امریکای شمالی حکومت مینمود در ۱۷۶۵ تصور نمود که مخارجیکه دولت انگلیس برای حفظ و حمایت امریکا مینماید بوسیله مالیات بدانجا تحمیل شود بدین جهة در هشتم ماه مارس ۱۷۶۵ برقراری مالیاتی راجع به تمبر درامریکا امر داده شد. تا آنموقع نیز با وجود حالت تابعیت امریکا بدولت اجنبی مالیات را خود برای خود وضع می نمود .

جارج گرنویل این بدعت جدید را برای جلو گیری از سوء اثر در نظر امریکائیها با کمال ملاحظه ایجـاد نموده و مخصوصاً اخذ حقوق جدید تمبر را باشخاصی غیر از مأمورین امریکائی رجوع نمی نمود .

در ابتدای امر مسئله ساده و آرام بنظر آمد اما بزودی مجلس محلی در تحت نفوذ یکی ازاعضای خود (پاتریك هنری) در این موضوع پروتست سخت نمود . و از پرداخت مالیاتی که پارلمان انگلستان ـ پارلمانی که در او نمایندگان امریکا مداخله ندارند برقرار نمود جداً انکار و استنکاف کرد .

مجلس محلی میگفت « اینمسئله مسلم است که فقط مجلس عمومی مستملکاتی حق واقتدار تحمیل مالیات بساکنین خوددارد » .

این اعتراض مجلس محلی مثل جرقهٔ بود که ملت را مشتعل نموده و ازطرف مأمورین نمایندگان انتخاب و درشهر نیویورك مجتمع گردیده در ماه اکتبر ۱۷۶۵ بیانیه ذیل را اشاعه دادند « چون کلیه مالیاتی که به سلطنت داده میشود عطیه آزادی است از طرف ملت بنابراین خارج

از منطق و برخلاف قوانین مشروطیت انگلیس است که پارلمان بریطانیای کبیر دارائی اهالی مستملکات را ، باعلیحضرت پادشاه بدهد » .

این مسئله خوب دیده میشود که دلایلی را که ملت انگلستان برای حفظ خود در مقابل شاه و برای آزادی داخلی خود در یك قرن قبل بکار میبرد امریکا نسبت بحق خود سبب الزام انگلستان قرار میدهد در مقابل چنین هیجانی پارلمان انگلیس خود را عقب کشیده و مالیات تمبر را نسخ نمود و این امر در ۵ مارس ۱۷۶۶ یکسال پس از برقراری آن واقع گردید .

بدبختانه دولت بریطانیای کبیر باز بخیال حکمرانی و تفوق خود افتاده و در ۲۹ ماه ژون ۱۷۶۷ بجای مالیات تمبر عوارض شیشه ، کاغذ ، رنگ و چائی را برقرار نمود .

تعرفه این چهار مالیات چندان زیاد نبود زیرا کلیه عایدات آنها متجاوز از یك ملیون فرانك نمیگردید . مقصود از این مالیات بیشتر راجع باصول مسئله و کمتر مربوط بجنبه مالی آن بود و از همین نظر بود که مباحثات را تجدید و تهیج مینمود .

امریکائی‌ها میگفتند (کیسه‌های ما حاضر است ولی ما میخواهیم مثل یك نفر عضو آزاد مملکت مالیات بدهیم نه مثل یك نفر غلام زر خرید) واشینگتن مینوشت (مقصود چیست و برای چه منازعه داریم آیا پرداخت یك مبلغ جزئی مالیات چائی است ؟ نه ! پس فقط راجع بحق ملی است که ما ضدیت مینمائیم) .

خبر برقراری عوارض جدید باعث هیجان عظیم در تمام مستملکات گردیده و اعتراضات از هرطرف شروع گردید . در پارلمان انگلستان هم اظهارات شد که فقط خود اهالی حق وضع مالیات برای خود دارا دارند

لرد چاتام گفت : ــ وقتی ما در این مجلس رای برای یك مالیاتی میدهم این رأی مربوط بآن چیزی است که متعلق بخود ما است . نسبت بامریکا چه میخواهیم بکنیم آیا ما یعنی پارلمان انگلستان باید دخالت درمالیه مجلس امریکا نمائیم ؟) و اضافه میکرد که (ما نمیتوانیم بدون رضایت آنها پول از جیبشان بیرون بیاوریم)

مجالس محلی مستملکات پیشنهاد مجلس ویرژینی را پیروی نموده متعهد شدند که تاقانون مالیاتی ۱۷٦۷ نسخ و الغاء نشده بکلی استعمال مال التجارهٔ انگلیس را متروك دارند .

خانمها هر نوع زینتی که از انگلستان میآمد مردود نمودند و جرايد آنها را در این موضوع تبریك می گفتند « چقدر ما این جنس نسوانرا تنها باوجاهت طبیعی دلربا می بینیم مخصوصاً که یك وطن پرستی عالی زینت آنهاست » .

شهر بوستون بواسطهٔ مقاومت سخت مخصوصاً پیش از همه خودرا معرفی نمود .

پارلمان انگلستان احتیاط را از دست نداده و مجدداً قانون مالیاتی ۱۷٦۷ را لغو نمود ولی برای اینکه حق تفوق خود را ثابت نماید مالیات چائی را بحالت خود گذارده و فقط عوارض دیگر را که راجع بشیشه و رنك و کاغذ بود لغو کرد (قانون ٥ مارس ۱۷۷۰) .

این مالیات تخمیناً عبارت از سیصد هزار فرانك بود ولی چون برقراری این مالیات مختصر که تنها از یك محصول (چائی) گرفته میشد علامت و عبارت از یك اصول اساسی بود باعث شورش عمومی و جنگ استقلال امریکا گردید .

اغتشاش و قتل در شهر بوستون غارت کشتیهای کمپانی هندوستان

انداختن بارهای چائی آن کشتیها بدریا قدغن شرب چائی در تمام مستملکات ابتدائی مخالف و اولین جوابی بود که از طرف امریکائیها بقانون پنجم مارس ۱۷۷۰ داده شد .

حکومت انگلستان با وجود نصیحت و مواعظ بورك و لرد چاتام در تصمیمات خود لجاجت نمود امریکا در کنگره فیلادلفی در سنه ۱۷۷٤ این بیان نامه حقوقیرا اشاعت داد : ـ « ماهر نوع خیال و نظریهٔ راجع به برقراری عوارض داخلی و خارجیرا که بدون رضایت امریکائیها اخذ یك مالیاتیرا در نظر داشته باشد بکلی لغو مینمائیم » .

در ۱۹ آوریل ۱۷۷۵ جنك کوچك لکسینگتن واقع گردید قشون مرتب گردیده واشینگتن بریاست آنها برقرار و درچهارم ماه ژویه ۱۷۷٦ استقلال امریکا اعلام گردید چنانکه همه میدانند جنگ بمعاهده ۳۰ نوامبر ۱۷۸۲ ختم و این معاهده قطعاً بواسطه معاهده صلح ۱۷۸۳ تصدیق گردیده و استقلال و مشروطیت ممالك متحده امریکا شناخته شد از تاریخ ۱۷۷۸ در موقع جریان خصومت پس از شکست پارلمان انگلستان عوارض چائی را نیز نسخ و مخصوصاً بیان نمود که هیچگونه مالیاتی منبعد در امریکا از طرف پارلمان انگلستان برقرار نخواهد گردید . « قانون یازدهم مارس ۱۷۷۸ » .

بطور خلاصة در ابتداء وضع مالیات تمبر و بعد برقراری مالیات چائی سبب قطعی جنك استقلال امریکا گردید .

دراین جانیز فتح حقوق بودجه باعث فداکاری (۱) بزرگی گردید و منازعات شدید طویلی را بعرصه ظهور ووجود آورد .

---

۱ - اگر در همار فداکاری مالی همصحبت نمائیم جنك استقلال امریکا برای آنها متجاوز از ۲ ملیاردونیم تمام گردید

این فورمول وماده که برحسب ظاهر ساده است و به فضل الهی امروز مخالفی ندارد چه سابقه‌های مخوفی‌را بخاطرمیآورد .

این اصل عبارت از همان کلماتی است که گفته ایم « اجازه دریافت عایدات و مصرف مخارج عمومی مربوط و متعلق بنمایندگان ملی است .

۵ـ حقوق بودجه در پروس

مشروطیت ۳۱ ژانویه ۱۸۵۰ در مملکت پروس رأی در باره عایدات و مخارج عمومی را از طرف نمایندگان مملکت بیک طرز قطعی ضمانت نمود معهذا پس از تاریخ مشروطیت از سنه ۱۸۶۲ تا سنه ۱۸۶۶ دست اندازی ه ای بزرگ بحقوق بودجه پارلمانی وارد آمد .

وکلای مجلس پروس در سنه ۱۸۶۲ استنکاف از مشارکت در نقشه و ترتیب تشکیلات جدیده قشون نمودند ، این تشکیلات که از طرف دولت پیشنهادشده بود عبارت از برقراری‌طرزقشون کیری‌اجباری عمومی بود .

وکلا بایك‌رأی‌قطعی‌اعبارانیکه‌برای تدارك‌ومخارج‌این‌تشکیلات بود از‌بودجهٔ حذف وخارج نمودند مسیودوبیزمالك که برای اولین‌دفعه‌در آنموقع مقام ریاست هیئت دولت را اشغال نموده بود کلیه لایحه‌بودجه را از مجلس‌نمایندگان استرداد نموده و اظهارداشت که‌لایحه بودجه‌را بدون رفورم‌قشون نمیتواند پیشنهاد نمآید .

بیزمارك جرئت نموده بطور موقت لایحه بودجه را مستقیماً در مجلس اعیان در تحت مشاوره و مذاکره آورده و و مجلس اعیان‌نیز

مطابق پیشنهاد دولت لایحه مزبوره را تصویب‌نمود بودجه سنه ۱۸۶۳
که از طرف مجلس اعیان فقط‌تصدیق گردیده و در حقیقت یك‌مجلسی
او را تصویب‌نموده بود که از طرف آراء عمومی منتخب نشده بود،موقع
اجرا گذارده‌شده ترتیب‌مزبور بکلی‌مخالف و ناقص‌مشروطیت ۳۱ژانویه
۱۸۵۰ بود وکلاء نیز پروتست شدیدی در این موضوع بر حسب لزوم
نمودند این بی‌ترتیبی سه سال متوالی در سنوات ۱۸٦٤ و ۱۷٦٥ و
۱۸٦٦ معمول گردیده وچهار بودجه پی‌درپی باین‌شکل بدون‌تصویب
قوه مقننه مجری گردید،

فلسفه منطقی که مسیو دوبیز مارك اقدامات خود رابه آن‌متکی
میداشت ازقرار ذیل بود :

(زیرا برای هرعملی همیشه دلائل و براهینی میتوان اقرارنمود)
«مجلس ملی بحقوق مطلق تهیه بودجه را نمیتواند دربرنده کرد ماده
٦۲ قانون اساسی ۱۸۵۰ میگوید، قوه مقننه متحدا ومعناً ازطرف شاه
و مجلسین بموقع‌عمل گذارده میشود.

اگر اختلافی پیش‌بیاید مشروطیت پروس حل‌آنرا معلوم‌ننموده
است که کدام طرف باید بطرف دیگر تسلیم شود و اگر بودجه تهیه و
برقرار نشود برطبق گفته بیزمارك حالت بی ترتیبی و بی‌نظامی‌را ایجاد
میکنند و چون مشروطیت هم حلی برای آن تصور ننموده پس حل
حقیقی مسئله باید دریك ائتلافی بشودچنانچه باز موافقتی حاصل‌نشود
تولید منازعه خواهد گردید و چون زندگانی واداره یك مملکت‌ممکن
نیست بحالت تعطیل و تعویق بماندو این‌منازعات بالاخره منتهی‌به‌اعمال
قوه میشود پس کسیکه قوه دردست دارد برطبق عقیده خودشروع‌بعمل
خواهدنمود» (۲۷ ژانویه ۱۸٦۳)

باید ملاحظه کرد که بچه امثال سختی بیان پارلمانی صدر اعظم آلمان خاتمه یافت .

بدون این که باطراف مختلفه این منازعه نظر اندازیم نتیجه اختتام آنرا بیان مینمائیم ـ کردار و اعمال دلائل دولت را تعیین و تثبیت نمود .

درسنه ۱۸۶۶ جنك مابین پروس و اطریش شروع گردید محاربه لزوم رفورم نظامی پروس که برعلیه مقاومت مجلس ملی بموقع اجرا گذارده شده بود عملا نشان داد و مجلس ملی تسلیم گردید .

چیزیکه قابل ملاحظه شد این بود که پس ازاین ضربه شاه وصدر اعظم بایك حالت تسلیمی نسبت بخلاف قانونیکه در این مدت مرتکب شده بودند از مجلس ملی معذرت خواستند پادشاه گلیوم اینطور بیان نمود (در این سنوات اخیره بودجه باتفاق نظر نمایندگان ملی تعیین نگردیده ومخارج عمومی که در اینمدت شده اساس قانونیرا نبوده است .

شاه بااین ترتیب بخلاف واقع شده اقرار و از مجلس تقاضا مینماید که با او مساعدت نموده بودجه را مجدداً بمجرای قانونی خود وارد نمایند و شخصاً وعده میدهد که بعدها از ترتیب قانونی خارج نخواهد گردید . شاه به بیان خود میافزاید « با این ترتیب منازعهٔ خاتمه دائمی خواهد یافت »

این موضوع سرمشق ونمونه بزرگی است که بهتر از بیان هرفلسفه اصول حقوق بودجه را نشان میدهد زیرا یك حکومت ودولت فاتح نیز در جلو یکچنین حقی تسلیم میشود .

فصل دویم

سابقه اصول حقوق بودجه در فرانسه

۱ سابقه اصول بودجه در فرانسه • دوره اتاژنر و یا مجلس طبقاتی مملکتی خصوصیات این مجالس و قدر شناسی امیال و صورت اجتماعات نادره آنها • سلطنت مجالس مزبوره را گاه گاه یک آلت مالیه قرار میدهد •

۲ دوره پارلمانها • پارلمانهای مقامی را که از سنه ۱۶۱٤ از طرف اتاژونرو آزاد گذارده شده بود اشغال مینماید • این پارلمانها کفایت جانشینی آنهارا ندارند لوی چهاردهم زبان اعضاء پارلمانرا بسته و آنها را ساکت مینماید • تخت سلطنتی در پارلمان موائد شخصی غالباً بر فوائد عمومی‌تر ترجیح داده میشود •

۳ مبنای دوره تشکیل یا تأسیس اصول جدیده عایدات بدون مخارج از سنه ۱۷۸۹ از طرف نمایندگان ملت رأی داده میشود • دفاتر اتاژنرو • بیانات مجلس ملی راجع بموضوع عایدات و وظائف خود • در دوره اعلان نسبت بمخارج اساس محکمی ایجاد نگردید • حقوق نمایندگان مملکت هم با ابتدای دوره رستوراسیون • راجع بمخارج همیشه مورد مباحثه بوده است • پس از آن در آتیه حقوق بودجه شامل تمام اقسام آن اعم از عایدات و مخارج گردید •

اول ـ سابقهٔ حقوق بودجه در فرانسه ـ دورهٔ اتاژنرو

تاریخ بودجهٔ فرانسه را بر سه دوره و زمان میتوان تقسیم نمود : اول اتاژنرو ـ دویم پارلمانها ـ سوم دوره تأسیس اصول حالیه .

دورهٔ اتاژنرو در سنهٔ ۱۶۱٤ در موقع صغر سن لوی سیزدهم و نیابت سلطنت ماری دومدیسی خاتمه یافت . از آن تاریخ تا سنهٔ ۱۷۸۹ نمایندگان ملت دیگر اجتماعی ننمودند . همانطورکه زمان اختتام این تأسیس را در فرانسه بسهولت میتوان معلوم نمود تعیین تاریخ ابتدای تأسیس آن نهایت اشکال را دارد بعضی از مورخین اصل تأسیس اتاژنرو را از سنه ۲۲۷٤ در زمان [illegible] و در موقع [illegible] قانون سالیانه دانسته‌اند

(قوانین فرانکهاکه فرانسه را مسخر کرداند)

پس از آن تاریخ دعوت و اجتماع معروف باسم شان و مارس شان‌دمه بمیان آمده است .

امروز بجای این قصص اطلاعات تاریخی مورخین عالم بما نشان میدهد که تا قرن هفتم هیچ‌مجالس عمومی ملی وجود نداشته است . پس از آنهم کنوواتوس ژنرالیس نیز مجالس عمومی ملی نبوده اهالی در آن مجالس حضور بهم نمیرسانیدند مگر در تحت اوامررؤسای محلی خوداز قبیل کنت‌ها و کشیشها شاه دور و خارج از ازدحام فقط‌بااشخاص بزرك مذاکره مینمود . مشارالیه در جلسهٔ اختتامیه خود را بملت‌نشان داده و شخصاً درآنموقع نطق مینمود و یاوزیر دربار نطق‌شاه راقرائت میکرد . و منتها اهمیت مردم تحسین نطق شاه بوده است تفصیل این وقایع با یك معلومات واسعه در کتاب مسیو فوسل کولانژ کاملابیان شده است (۱)

در قرن وسطی مجالس فئودال مرکب از اعیان و ملاکین و کشیشهائی بوده که‌پس از وعده یك مبلغ مالیات‌بشاه خود را مأمورووصول آن مبلغ ازرعایای خود مینموده و بدون مشورت آنها وجوه لازمه را دریافت میداشتند مطابق گفته مسیو ویرتی « تصور این مجالس فئودال بمنزله مجالس نمایندگان‌ملی شخص رابخیالات و امثال‌جدیده‌انداخته و تطبیق‌اوضاع‌حاضره با قرون‌وسطی و تأسیات فئودالیته‌غیرمناسب‌است (مطالعه دراصول مالیه فرانسه)

اولین مجلس اتاژنرو که بمسائل مالیه اشتغال ورزید در سنهٔ ۱۳۱٤ در دورهٔ سلطنت فیلیپ لبل بود چند سال قبل فلیپ لبل یکعده از بارنهاو کشیشها را نزد خود جمع آوری نمود ولی نظربا ینکه‌اشخاص

(۱) از آن بعد پروفسور ژولین تاریخ این عهدرادر چندین جلد تصنیف نموده‌است .

مزبوره اظهار داشتند که اقتدارات لازمه را برای مجبور نمودن مالیات دهندگان ندارند شاه تصور نمود که با رجوع به نمایندگان حقیقی ملت بهتر می تواند وجوهات لازمه را برای کمك خرج خود تحصیل نماید.

بنابراین جلسه ۱۳۱٤ در قصر سیته در پاریس در و نمایندگان عامه منعقد گردید . اعضاء حاضره این طور بیان نمودند که « برای کمك بشاه حاضر و هریك بقدر قوهٔ خود مساعدت خواهند نمود » نظر بهمین مبهم فوراً جلسه ختام گردید و شاه برحسب حکم شخصی خودچندفقره مالیات برقرار نمود.

پس از دوره فیلیپ لبل در دورهٔ سلطنت لوی دهم و فیلیپ الطویل و فیلیپ ششم فقط سه دوره اتاپروان سیو با اتاژرو قابل ذکر هستند تا بمجالس مهمیکه در دورهٔ سلطنت ژان منعقد گردیدو یك شکل مرتبی را دارا بودند برسیم .

در آخر سنهٔ ۱۳۵۵ در موقعی که جنك باانگلستان در گرفت تمام وسائل مالیه تمام گردیده و ژان لبن از مجلس اتاژرو که در دوم دسامبر ۱۳۵۵ در پاریس منعقد شده بود اجازهٔ مالیات نمکی را تحصیل نمود.

پس ازشکست پواتی که پادشاه فرانسه اسیر گردید بدعوت ولیعهد مجالس اتاژرو در سنوات ۱۳۵٦ و ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ برای رأی دروجوه لازمه بخاطر مداومت جنك باانگلستان و فدیه پادشاه منعقد شد . دراکتبر ۱۳۵٦ عدهٔ وکلا بهشتصد نفر رسیده وچهارصد نفر از ازآنها ازطبقهٔ تجار وملاك بوده و یك حرارت انقلاب آمیزی داشتند . ولی مدت آن خیلی کم و بطول نیانجامید .

در این اوائل سلطنت شارل پنجم مجلس منعقد نگردیده و بگفته ژارژیی کو شاه جدید تا احتیاجات مهمی روی ندهد مایل بدعوت وکلائی که اقتدارات سلطنت را میخواهند در تحت کنترل بیرون بیاورند نبود.

در سنه ۱۳۶۷ یك اجتماع ساده از متنفذین مملکت تشکیل و در سنه ۱۳۶۹ هر سه طبقه کشیش ها نجباء و نماینده شهر ها از تمام جمع گردیده بتصمیم در جنك با انگلستان گرفته و شش ماه بعد مالیاتهائی که برای تجدید خصومت لازم بود عطا نمودند.

قبل از پنج مجلس که در سلطنت شارل از ۱۳۵۵ منعقد و جلسه دوره شارل پنجم در ۱۳۶۹ مجلس اتاژنرو جز در تواریخ ذیل منعقد نگردیده است.

در ۱۴۱۲ در پاریس در سلطنت شارل ششم در ۱۴۲۰ در پاریس بدعوت پادشاه انگلستان هانری پنجم در ۱۴۲۲، ۱۴۲۴، ۱۴۲۵ و ۱۴۲۸ این چهار جلسه اخیر در سلطنت شارل هفتم و در موقع جنگ صدساله منعقد شده است مجالس مزبوره هر ساله تا سنه ۱۴۳۵ مجتمع گردیده و جدوجهدی در کمك و مساعدت شاهی مینمودند. در سنه ۱۴۳۹ در ارلان در عهد سلطنت شارل هفتم اتاژنرو ایجاد قشون دائمی نمود. و مالیات سرشماری را بطور ابدی برای مخارج ژاندارمری معین نمودند (۱) قبل از آن در انعقاد مجالس مزبوره فاصله پیدا شده و مدت

(۱) مالیات سرشماری در فرانسه تا قبل از هزارو هفتصد وهشتادونه موجود بوده و مثل مالیات برعایدات میزان آن هر ساله معین و درولایات قسمت میشده است و مالیات شکل مالیات ارضی را داشته است که از املاك ساختمان دار و بی ساختمان میگرفتند.

فواصل آن بما نشان میدهد که این تأسیسات چه اندازه موقتی و غیر ثابت بوده است .

در سنه ۱۴۶۷ در سلطنت لوی یازدهم در سنه ۱۴۸۳ در سلطنت شارل هشتم در ۱۵۰۶ در تورس در سلطنت لوی دوازدهم در سنه ۱۵۵۸ در سلطنت هانری دوم فقط اجتماع نجبای ممالکت در سنه ۱۵۶۱ در سفر سن شارل نهم در سنه ۱۵۷۶ در سلطنت هانری سیم در سنه ۱۵۹۶ مجلس نجبا در سلطنت هانری چهارم و سولی بالاخره در سنه ۱۶۱۴ درپاریس در سفر سن لوی سیزدهم آخرین جلسه قبل از شورش فرانسه تشکیل گردیده است چنانچه صورت فوق را بدقت ملاحظه نمائیم میبینیم که خارج از سلطنت ژان لدن و شارل هفتم که بطور استثنا جلسات غالباً منعقد بوده است دیگر در مدت هر قرن بیشتر از پنج تا شش جلسه انعقاد نیافته و بعضی را هم بعد از این صورت خارج نمود زیرا مجلس قانونی که عبارت از مجمع نمایندگان ممالکت باشد شمرده نمیشوند .

خلاصه این که مجلس ملی اصلا وجود نداشته تا این که بطور مرتب جلسات منعقد نمی گردیده و دلیل عدم قدرت این تأسیس ملی برقراری مالیات های جدیده از طرف سلطنت بوده است و میتوان گفت که تا سنه ۱۷۸۹ تقریباً هیچوقت ایجاد مالیات بتصویب ممالکت نبوده است .

معهذا با وجود این فواصل در انعقاد مجالس باز هم این اصل که هر مالیاتی باید برضایت ملت اخذ شود در فرانسه عملیات داشته و این نظریه که چندین مرتبه رسماً بیان و اعلام گردیده و سلطنت هم آن را قبول نموده بود دائماً در عقاید مردم نفوذ داشت با عدم اجرای اصل مذکور این

حق مبنای اصول حقوقی ملی فرانسه شمرده میشد .

درعهد سلطنت لوی یازدهم در موقعیکه اصل اساسی تأسیسات ملی رو بانحطاط گذارده بود فیلیپ کامین وزیر و محرم پادشاه اینطور مینویسد : (آیا سلطانی درروی زمین بوده است که بتواند مالیاتی راکه اشخاص مالیات دهنده رضایت نداشته باشند جز بطریق ظلم و زور تحصیل نماید ؟) .

نایب السلطنه اندربوژ بنام شارل دوازدهم در مقابل حق ملت تسلیم گردیده و برحسب تقاضای اتاژنرو وعده انعقاد مجلس را برای دوسال بعد داد که تجدید اجاره دریافت مالیات رابنماید . ولی همینکه نمایندگان بولایات خود مراجعه نمودند دو سال گذشت و نایب السلطنه خود را بهمان اجازه پارلمان پاریس قانع نموده و مداومت باخذ مالیات کرد و انعقاد جلسه اتاژنرو را برای بیست سال بعد به تأخیر انداخت .

هانری چهارم در نطق خود حقوق ملت راتصدیق نموده ولی اتاژنرو را یك مرتبه آنهم خیلی دیر دعوت بانعقاد نمود و مثل پیشینیان خود اصول را تصدیق و اعلام نموده ولی حتی الامکان از اجراء و اعمال آن مضایقه مینمود .

حتی در دورهٔ لوی چهاردهم فنلن به ولیعهد خاطرنشان مینماید : (که سابقاً شاه هیچ وقت باقتدار شخصی خود از ملت وجهی دریافت ننموده و همیشه مجلس ملی وجوهات لازمه را برای احتیاجات دولتی عطا میکرده است و آیا چه چیز جز استبداد سلاطین این حق را غصب نموده است ؟)

در قرن هیجدهم بواسطه طول مدت عدم اعمال قوای ملی این حق ملت بنظر چنین میآمد که از خیالات محو گردیده ولترهم این موضوع

را اهمیت نمیدهد و مدرسه علم اقتصاد نیز نظریات غریب وعجیب راجع باقتدار مطلقه بیان مینموده‌است معهذا رسو ، رنال ، کندرسه داویدهوم ، مونتسکیو حقوق ملت را نسبت به تصویب و اجازه عایدات و مخارج عمومی یکی از حقایق اساسی میدانسته‌اند میتوان گفت که سابقه در این موضوع همیشه وجود داشته و اصول حقوق ملت دائماً بیان‌واعلام گردیده منتهی و اجرای آن در بوته اجمال مانده است .

برای توضیح اختلاف اصول‌عقیده در طرز عمل برای‌عذرتراشی، بتجاوزاتی که از طرف سلطنت نسبت بحقوق ملت می گردیده گفته میشد که مجالس اتاژنرو لایق کارنبوده و برای انجام وظایف‌خودقابلیت نداشته‌اند .

این مسئله نیز محقق است که اتاژنرو چون بفواصل طولانی منعقد میگردیده و مرکب از اشخاص عاری از آشنائی بامور مملکتی بوده است فرصت تحصیل تجربه نداشته و در تعیین و تثبیت حق خود عاجز بوده‌اند .

در فرانسه میبایستی مجالس مزبوره فقط با جدیت تمام تقاضای رأی در بودجه را نموده باشند ولی درعوض میل به دخالت امور اداره سلطنتی‌داشته و همچو تصور مینموده‌اندکه حکومت‌افراد اعضاءاتاژنرو اساسی و فقط وسیله حفظ و نگاه داری بودجه‌است . در سنه۱۵۹۶ در روون‌مثل ۱۶۱٤ درپاریس اینطور تقاضا کردندکه کمیسیونی ازاعضاء تشکیل گردیده و اداره امور مملکت را با سلطنت متفقاً در دست بگیرند .

هانری چهارم موافقت با میل آنها نموده و شورائی بنام Conseil de raison از اعضاء اتاژنرو تشکیل داده ولی بواسطه

عدم توانائی و اختلاف داخلی هیئت مزبوره مجبور به انحلال وتفرقه گردید .

ادارهٔ سلطنت چون بهتر تشکیل یافته بود وسائل کاملی برای مخالفت بااتاژنرو داشته ولی‌این‌غلبهٔ‌سلطنت بالاخره باعث بدبختی‌بزرگی برای فرانسه‌شد .

۲ - دورهٔ پارلمانها

از ۱۶۱۴ اتاژنرو منعقدنگردیده وتاسنه۱۷۸۹ درمدت ۱۷۵ سال حکومت مملکت در دست سلاطین بوده و سلطنت‌بتنهائی بدون معاونت‌ومشارکت نمایندگان مملکت مالیات برقرارنموده و مخارج را بمیل خود معین‌ومصرف مینمود .

در آنوقت زمانی‌که ما آنرا دورهٔ پارلمانها مینامیم افتتاح‌وایجاد گردید . در حقیقت دراین‌مدت فاصله فقط قوهٔ که با اقتدارات مطلقه سلطنت مقابل وموازنه مینمود اقتدار پارلمانها بود - پارلمانها مقامی را که در تشکیلات بودجهٔ بواسطهٔ نبودن اتاژنرو خالی مانده بود اشغال نمودندولی مجالس دارای‌چنین حقی نبودند زیرا اعضاءآن‌فقطازطرف شاه انتخاب میشدند .

این‌شغل ومنصب که بوسائل تقدیمات نقدینه تهیه‌شده‌بود نه‌حقاً ونه‌عملا یك مقام‌تقنینی را به‌آنها نمیداده است .

مونتسکیو در بارهٔ پارلمانهای مزبور میگوید : پارلمانها اعلام قوانین را مینمایند و در موقعی که قوانین‌مقرر گردید ودر مواردی‌که قوانین فراموش میشود نیز آنها را بخاطر آورده و یادآوری‌مینمایند . پارلمانها هیچ حقی نسبت به تصدیق قوانین مخصوصاً قوانین مالیه

نداشته است بلکه ثبت قوانین در هیئت های مزبوره برای اعلام رسمی بوده است .

یك تخت عدالتی در داخله پارلمان بود که در مواقع لزوم شاه رسماً بآن محل ورود نمود وچنانچه از طرف پارلمان درباره بعضی احکام و اوامر اعتراضی شده بود حضوراً امر بهثبت و اعلام احکام و فرامین مزبوره مینمود .

مثلا لوی چهاردهم در سن هفت سالگی در حالتی که در طرف دست راست مادرش ملکه و دست چپ دوك دورلئان بود بپارلمان رفته و حضوراً امر بهثبت ۱۸ فرمان راجع به مالیاتهای فوق العاده داد (۷ سپتامبر ۱٦٤٥) .

در سنهٔ ۱٦٥٥ نظر باینکه پارلمان بعضی [illegible] نسبت به ثبت فرامین راجعه به تمبر و [illegible] نموده بود شاه [illegible] جوانی بود سواره از [illegible] حرکت نموده و در [illegible] با چکمه وارد گردید شلاق بدست این طور برئیس پارلمان امر نمود

« بدبختیهائی که از انعقاد جلسات حاصل میشود همه [illegible] شده است [illegible] این من امر میدهم جلسات مزبوره که [illegible] شروع [illegible] و متروك شود . . . . در این موقع همگی [illegible] امر نمودند و از آن بعد اقتدار سلطنتی در دورهٔ لوی چهاردهم بلامانع و معارض بود »

(نقل از کتاب ولتر تاریخ پارلمان پاریس)

از ۱۷۱٥ در دورهٔ انقلاب پارلمانها مجدد [illegible] در ثبت احکام تصاحب نموده ولی چنانکه [illegible] قانونی بود

بالاخره خیالات و منافع شخصی غالباً در مجالس مزبور برمنافع عمومی ترجیح داشته مثلا همیشه دیده میشد که پارلمان درمالیاتهائی که باعضاء پارلمان بر میخورد مخالفت نموده برعکس بمالیات هائی که بواسطه بعضی امتیازات آنها را ازادای آن معاف کرده بود ابداً اعتراضی نمی نمود.

نکر دراینموضوع بشاه مینویسد : - (پارلمانهادرمالیاتی که از عایدی شخصی آنها کسر مینماید مخالفت نموده برعکس نسبت بتمام مالیاتهائیکه دوراز دیوارهای آنها است حرارت فوق العاده بخرج میدهند (راپورت نیکردر خصوص مجالس ایالتی بشاه)

پس از یك قرن ونیم کم کم پارلمانها محبوب القلوبی عامه را هم تحصیل نموده بودند (زیرا بازاین آخرین سدی درجلو اقتدارات مطلقه بود) و کار بجائی رسید که خود پارلمان دعوت اتاژنرو را تقاضا نمودو این مسئله کم کم بدهان مردم افتاده و چون خیال مستعد و مناسب دفت بود ازهرطرف انعقاداتاژنرونقاضا کردید .

پس از آن که در مدت یك قرن پارلمان خود را فقط محافظ آزادی سیاست میدانست در سنه ۱۷۸۷ گذشته خود را تکذیب نمودهو لزوم انعقاد مجلس اتاژنرو را قبل از ایجاد هر مالیات جدیدی اعلام نمود .

دیوان محاسبات و تمام محاکم مربوطه به پارلمان پاریس و پارلمانهای رن ، رون ، گرنبل ، تولوز و برانسون و غیره این موضوع را تکرار نمودند : (که برقراری مالیاتهائیکه ملت خودعطانمنموده اضمحلال حقوق مقدسهٔ ملی است)

۳- بنای اصول بودجه بطرز جدید.

حقوق نمایندگان ملت نسبت بعایدات شناخته شده و پس از آن نسبت بمخارج نیز تصدیق گردد

هیجان عقاید که باعث انعقاد اتاژنرو در ۵ مه ۱۷۸۹ شد ایجاد اصول جدیده را نیز نمود.

برای آن که مطلب را بهتر درك نموده و بمقصد نزدیك شویم بایستی موضوعی که تا کنون بلا مانع مربوط ومخلوط به یکدیگر بود از هم تشخیص بدهیم و آن عبارت ازعایدات ومخارج است

اشتغال مجالس قدیمه اتاژنرو در امور بودجه در حقیقت فقط مربوط بعایدات وعطا نمودن وجوه لازمه بوده ست و بدریا مجالس ... نظر خود را بمصرف عایدات و وجوهات ممنوعه (یعنی مخارج) معطوف میداشتند.

در دوره قدیم حقوق بودجه عبارت از جمله ... بوده است . - (هیچگونه مالیاتی بدون رضایت ملت نمیتواند اخذ شود).

بدون شبهه در آنموقع این خود نیز یك مسئله مهمی بوده است که ملت خود برای خود مالیات وضع نماید.

در موقعیکه در سنه ۱۷۸۹ انقلاب ... گردید اصول ... رأی درباره مالیاتها از طرف نمایندگان ملی موضوعی بود ... سوابق مذکوره که گاهی عملا هم تصدیق شده بود ... عمومی بود

بهمین مناسبت مصنفین قوانین و قواعد در سنه ۱۷۸۹ متفقاً آزادی ملت را در این موضوع بیان ننموده و جمله ... در ... و شئوبات

پارلمانی مندرج میگردید : هیچ مالیاتی بدون اجازه ملت نمی تواند اخذ شود :

در زمینه همین عقاید و نظریات مجلس ملی در اولین مادهای اجتماع و انعقاد خود قانون صریح قطعی وضع نمود (١٧ ژوئن ١٧٨٩).

از آن ببعد نه فقط از لحاظ فلسفهٔ رأی راجع بمالیات متعلق و مربوط بنمایندگان ملت گردیده بلکه در اعمال و اجرای این حق هم از ١٧٨٩ تا بامروز خللی وارد نیامده است.

نسبت بمخارج وضعیت طور دیگر بود وکلای جدید ١٧٨٩ با رجوع بسوابق وتجربیات گذشته و اصول قوانین قدیمه در اینمسئله مردد بودند که آیا اموراجعه بمخارج یکی از حقوق سلطنتی و دولتی نیست ؟ وهمین که عایدات از طرف ملت برای احتیاجات دولت رأی داده شد آیا مصرف وحواله و تأدیه مخارج با خود دولت نیست ؟ و از قضا مطلب هم همینطور تادورهٔ رستوراسیون مبهم ماند.

یادداشت های هیئت‌های محلی که در اتاژنرو تقدیم گردید بجای آنکه مثل رأی درباره مالیات مطلب را صریح بنویسد جملات مبهم در هم و برهمی درموضوع مخارج نوشته‌اند ونمونه یادداشتهای مذکوره از قرار ذیل است : «وزراء نسبت باداره امورخود بایدبمنزله محاسب ملت باشند» (یادداشت اشراف میرکور)

« محاسبه مخارج در تحت نظر و ملاحظه مجلس ملی آمده وبرای هروزارتخانه یك مبلغی معین خواهد گردید که نسبت بآن مبلغ وزراء و زیردستان آنها محاسب ومسؤل باشند یعنی درمواقع معینه محاسبه را تحویل بدهند » یادداشت طبقه سیم منتارژیس.

«مخارج لازمه دوائر دولتی باید مطابق صورتهای تخمینی معین شود» یادداشت طبقه سیم کیوین.

«نمایندگان بدواً با کمال دقت صورتهای مالیه را رسیدگی و تصفیه مخارج هر وزارتخانه را مینماید. همینکه تمام صورتها، عایدات و مخارج رسیدگی و تصفیه گردید محاسبات مربوطه طبع [illegible] علنی خواهد گردید (یادداشت طبقه عوام [illegible]).

این بود تقریباً خلاصه مواردی که راجع بکنترل مخارج [illegible] گردیده است.

در بعضی موارد هم صریحاً بیان شده است که مخارج وزارتخانه‌ها بمیل و اراده سلطان واگذار شود. «مخارج وزارت خانه ها از طرف اعلیحضرت شاه معین و مقرر گردیده [illegible] و صرف [illegible] در آن را بنظریات اعلیحضرت واگذار [illegible] ([illegible] من پلیه).

مجلس مشروطیت بواسطه عدم سابقه در [illegible] نه بودجهٔ تشکیل و منظم نمود و نه کنترل [illegible] نسبت بمخارج دولتی کرد.

بدون شبهه مقررات مجلس [illegible] دولتی از درباری بسیار خوب شروع گردید ولی [illegible] این [illegible] محکمی راجع بتأسیسات مالیه از مجلس [illegible] در [illegible] مجلس مزبور عملیات خود را به تعیین [illegible] برای یك قسمت سال وبعد برای سه ماه [illegible] بروز محدود نموده بود و هیچ بودجهٔ [illegible] مقرر ننمود.

پس از ایجاد اوراق نقدی (مثل اسکناس) دیگر هر حساب و هر پیش بینی وهر بودجه بی‌فایده بود بچه درد میخورد که قبلا موازنه جمع و خرج درست شود درصورتیکه قطعاً عایدات بایستی معادل مخارج باشد ؟ مقصود اصلی ازتنظیم بودجه ازبین رفته و منظوری جز ازدیاد تعداد کاغذ یعنی اسکناس نبود.

فقط ترتیبی که مجلس مشروطیت برای ثبوت حق خود درمخارج دولتی اتخاذ نمود تنها (موافق سرمشق و نمونه اتاژنرو مداخله بامورقوه مجریه بود) .

مجلس مزبوره اداره حوالجات و تأدیه‌را در زیر دست خود گرفته و اداره خزانه مملکت‌را به کمیته خزانه‌داری که مستقیماً در تحت‌اوامر مجلس بود واگذار نمود و بعلاوه کنترل محاسبین را هم در دست گرفته و یك دفتر محاسباتی که باز مثل کمیته خزانه‌داری در تحت اوامر مجلس بود مأمور رسیدگی به محاسبات و ارائهٔ نتیجه تحقیقات خود بمجلس مزبور بود بعبارت آخری مجلس فقط قاضی و حاکم معاملاتی بود که خود حواله داده و نظارت و مراقبت اجرای آن را هم در عهده گرفته بود .

دوره کنواسیون و دیرکتوار و کونسولا و امپراطوری را هم که مؤسساتی برای تکمیل عملیات نمایندگان ملی نداشته‌اند مسکوت عنه گذاشته و از دورهٔ رستوراسیون که اصول حالیه راتأسیس نمود شروع بمطلب مینمائیم .

از نقطه‌نظر مخارج قانون اساسی ۱۸۱٤ همان نواقص مشروطیت های قبل را داشته است حتی قـانون مزبور بیشتر سکوت اختیار نموده و راجع بمخارج دولتی در هیچیك از موارد ذکری ننموده‌است .

سکوت قانون مزبور بهانه بدست داده وسیله تشبثات ارتجاعانه نسبت به بسط اقتدارات سلطنتی شده و بعضی فلسفه‌ها نیز د کر گردید که ازاین‌رو هیچوقت حقی غیر از رای در باره عایدات نداشته و مطابق سوابق گذشته مخارج مطلقاً مربوط ومتعلق باراده پادشاهی است .

موافق این نظریات حقی را که مجلس دوره انقلاب علناً اعلام نموده و عملا هم باهمال و فراموشی گذرانیده در ابتدای سلطنت لوئی اساساً مورد مخالفت واقع گردید .

در این موقع لازم بود اظهارات و اعتراضاتی بشود و ... نمایندگان ملی راجع به بودجه ۱۸۱۷ این موضوع را شرح داده طرح نمود : -

« حق رای در مالیات بدون هیچ محافظتی ... شده ... (مقصود نمایندگان ملی است) ... و پایه است و بکجا محدود است ؟ آیا ... یاتصویب نمایند بدون اینکه نسبت به تعیین مقدار ... حقی داشته باشند ؟ » .

پس از آنکه مسیو ... مخبر بودجه شرح فوق ... سکوت قانون اساسی در موضوع مذکوره ازروی دلائلی ... طور حل میکنند : - مالیاتها ووجوهی که تهیه میشود ... ضروری دولت است . نتیجه این اصل این میشود که ... در مالیت را دارد لزوماً حق دارد بداند که ... احتیاجات ضروری دولت بوده یاخیر و تحقیق دراحتیاجات ... در مصرف آن وجوه کرده و مطمئن شود که ... مقصودیکه عطا گردید صرف شده است »

بالاخره مخبر مزبور مطلب را بمقصود نزدیك نموده و موافق رای اتفاق کمیسیون مراجعه ومداقه باحتیاجات ومخارج رااولین تکالیف کمسیون بودجه دانسته و از همین نقطه نظر کمیسیون بودجه دوراپورت جداگانه برای مخارج وعایدات تهیه کرده بود.

این تشخیص وتفکیك راپورت عایدات ومخارج که از آن ببعد معمول گردیده و برای ترتیبات داخلی بود اساساً یکی ازمسائل مهمه بودجه را حل نموده وبعبارة دیگر بوسیله این ترتیب مجلس نمایندگان حق خود را نسبت برای در بودجه عایدات ثابت نمود.

بعلاوه قانون بودجه همان سال این حق پارلمانیرا تکمیل کرد :- « از این ببعد مخارج هروزارت خانه نمی‌تواند از کلیه اعتباریکه برای هر یك ازوزارتخانه‌ها داده شده است تجاوز نماید » (ماده ۱۵ قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۷) مطابق این ترتیب نه فقط پارلمان متصدی دادن یك اعتبار کلی برای دوائر گردیده بلکه در جزئیات آنهم دخالت نموده و بوزارت خانه‌ها تقسیم مینمود.

معهذا حتی بعد ازقانون ۱۸۱۷ مباحثات راجع به این اصل حقوق نمایندگان ملی در قسمت مخارج ، متروك گردیده و و درارشیوه‌های سنه ۱۸۲۵ پارلمانی نمونه‌های آن یافت میشود.

مسئله غریب آنست که مسیورای در آنوقت وزیر مالیه بوده و برخلاف نظریات دورهٔ وکالت خودبیان ذیل‌را نموده است « مجلس رأی در باره مالیات میدهد ولی شاه رئیس عالی دولت است . قوه مجریه فقط متعلق و مربوط بشاه و باین مناسبت شاه به تنهائی حق مصرف مالیات را برای مخارج لازمه داشته ونظر باینکه دوائر دولتی قسمت عمده قوه مجریه هستند و شخص شاه دولت را اداره مینماید پس تقسیم مخارج

و اعمال آن برای عملیات دوائر دولتی مربوط باو است » (نطق مسیو ورای وزیر مالیه ۳۰ ژون ۱۸۲۰) در همان موقع یك جزو رسمی که در همه جا منتشر گردید نظریات وزیر را شرح داده و برای سندیت ان سوابق قرون وسطی را شاهد آورده است .

این آخرین عقاید ارتجاعی بود که در موقعی که حقوق بودجه نمایندگان ملی قطعاً و کاملا درفرانسه مقرربوده بیان گردیده است .

نظامنامه ۲ سپتامبر ۱۸۲۷ رأی نمایندگانرا از وزارت خانها بدوائر و قسمتهای وزارتخانه تعمیم داده و بالاخره در سنهٔ ۱۸۳۱ آراء فصل بفصل مقرر گردیده است در آنوقت حق پارلمان نسبت برأی در مخارج کاملا تصدیق وعملا نیز بموقع اجرا گذارده شد .

امروز نیز بواسطه نبودن یك قانون که رأی دادن درمخارج دولتی آنرااز وظایف پارلمانی بداند بعضی بیانات در این باب میشود .

حقوق بودجه در تمام ممالك موسومی است که بطور بطی و با اشکالات زیاد بوسائل انقلاب بدست آمده و همیشه هوی و هوس های مخالفت از اعمال و اجرای آن حقوق بوده و بالاخره موفقیت قطعی آن بواسطه منازعات متمادی پس از مدت های مدید حاصل شده است .

یک موفقیتی که آنقدر مشکل و گران بدست آمده سزاوار است که از روی قدردانی و با اهمیت محافظت شود . مقصود از قواعد و نظاماتی که بعدها مطالعه خواهیم نمود حفظ و مدافعه حقوق نمایندگان ملت و جلوگیری از تجاوزات بحقوق نمایندگان ملی است .

قسمت اول ـ تهیه بودجه

فصل سوم

(تهیه‌کنندگان بودجه چه اشخاصی هستند ـ وظیفه وزیر مالیه)

تقسیم مطلب ؛ تهیه ـ رای ـ اجرا ـ تفتیش و نظارت در بودجه

☆ اول ـ کدام یك از قوای حاکمه بودجه را تهیه مینمایند قوه مجریه در هر جا مأمور تهیه بودجه است منتهی حدود اختیارات آن فرق میکنددرانگلستان پارلمان از حق ابتکار یعنی پیشنهاد ابتدائی در بودجه استنکاف و احتراز نموده حقوق دولت را در این موضوع محفوظ میدارد • در فرانسه ، ایطالیا و در بلژیك وکلا متفقا با دولت پیشنهاد در امور بودجه مینماید • معایب ابتکار پارلمانی •

☆ دوم -- بودجه بدواً از طرف ادارات محلی و مرکزی و پس از آن طرف وزرای مربوطه تهیه میشود تمام وزراء لایحه بودجه وزارت خانه خود را بوزیر مالیه ارجاع مینمایند •

☆ سوم ـ وظیفه وزیر مالیه — شرحی که در این موضوع نکرده است بیان مسیو تیر در بعضی از ممالك وزیر مالیه فقط بودجه سایر وزارتخانه ها را مرکزیت داده ولی در بعضی دیگر تفتیش ودقت در آن بودجه ها نیز نموده و بودجه کلیه وزارت خانه ها را وزیر مالیه پیشنهاد میکند • تفوق وزارت مالیه‌در فرانسه در عهد سولی کلبرتکر دو ویلل ناپلئون اول — تیر در ۱۸۷۱

☆ چهارم — وزیر مالیه در انگلستان — اداره خزانه داری که مرکب از رؤسای احزابی است که حکومت دست آنها است دارای حیثیت و تفوق بلا معارض بودجه است • فوائد تفوق اداره خزانه داری به کلیه ادارات مملکتی •

☆ پنجم — همینکه لوایح بودجه های مخارج را وزیر مالیه مرکزیت‌داد

لایحه بودجه عایدات را نیز شخصا تهیه و ضمیمه آن نموده و بودجه کل مملکتی را بهیئت مقننه پیشنهاد مینماید این بودجه شامل مقدمه دلائل موجه وزیر مالیه خواهد بود .

در مطالعه ترتیب و عمل بودجه بچهار قسمت بزرگ ذیل منقسم میشود : اول تهیه بودجه ـ دویم رأی در بودجه ـ سیم اجرای بودجه ـ چهارم نظارت در بودجه .

این تقسیمات علی العموم قبول شده زیرا هیچ ممکن نیست کتابی را از مطالعات مالیه باز نموده و این تقسیمات در آن مشاهده نشود بعلاوه جهت عمومیت این تقسیمات اوصاف طبیعی و در حقیقت غیر قابل تردید بودن آنست .

این تقسیمات وقایع تاریخ عملیات بودجه را نشان داده و دائره کاملی از منازلیکه بودجه از ابتدای تولد تا انتهای زندگانی خود یی دریی طی مینماید تشکیل میدهد

قسمت اول تهیهٔ بودجه شامل تشکیل آن از ابتداء بدست ادارات وزارتخانهاست .

پس از آن در تحت حمایت ونظر وزیر مالیه طریق خودرا طی کرده و بآستانه قوهٔ مقننه میرسد در بین راه «در همان قسمت اول تهیهٔ بودجه» مطالب ذیل را نیز تصریح مینماید سنه مالیه ـ دورهٔ عمل ـ تخصیصات ـ اضافات ـ اعتبارات تخمینی ـ اعتبارات محدود و غیره

قسمت دوم ما را بحوزهٔ پارلمانی وارد مینماید که در آنجا ابتدا لوایح بودجه در کمسیونهای مقننه مذاقه مقدماتی شده پس از آن مباحثه در کلیات بودجه و مباحثه در مواد آن گردیده و منتهی به رأی میشود میشود و این رأی عبارت است از رأی نمایندگان ملی ،

رأی اعیان ، رأی در فصل یا در ماده ، رأی در اعتبارات اضافی وغیره بعلاوه پارلمان رأی دادن در بودجه را میتواند استنکاف نماید .

قسمت سوم . اجرای بودجه مربوط بحوزهٔ عملیات ادارهٔ مملکت است این قسمت بما نشان میدهد که بوسیله چه تشکیلات مسلسل پولی که از جیب مالیات دهنده خارج شده در خزانهٔ مرکزی وارد و و از آنجا بدست طلبکاران مملکت یعنی حقوق بگیر ها و مأمورین کشوری و نظامی و غیره میرسد .

همینکه بودجه عملیات خود را ختم نمود قسمت چهارم شروع به نظارت آن مینماید مقصود از این قسمت این است که قوه مجریه از حدود اعتبارات خود اضافه خرجی ننموده و حواله دهندگان و مامورین مالیه قوانین و مقررات قوه مقننه راعیناً محترم شمرده رطبق آن رفتار نمایند .

دیوان محاسبات وظیفه اصلی این قسمت را انجام داده وبالاخره عملیات این بودجه در این مورد منتهی بقانون تفریق بودجه که از طرف پارلمان رأی داده میشود میگردد .

این ترتیب بودجه ابتدا از طرف قوه مجریه تهیه شده بقوه مقننه پیشنهادمیشود .

پس از آن که قوه مقننه رأی در آن داد برای اجرا مجدد بدست قوه مجریه رسیده و بالاخره باز به پارلمان (آخرین قاضی و حاکم محاسبات ارجاع میشود

پروگرام جامع این کتاب بترتیب مذکوره فوق خواهد بود .

اولین مطلب راجع به تهیه بودجه ممکن است در تحت سه

نظر ذیل واقع شود ـ

۱ ـ تهیه بودجه بر عهدهٔ کیست ؟

۲ ـ بودجه در چه موقع تهیه میشود ؟

۳ ـ بودجه را بچه ترتیب تهیه مینمایند ؟

جواب هر یك از این مطالب موضوع مخصوص یك یا چندین فصل خواهد بود .

۱ـ تهیه بودجه از طرف قوهٔ مجریه ـ قوهٔ ابتکار پارلمانی

تهیه بودجه در عهدهٔ کیست ؟ : در فرانسه در انگلستان در پروس در ایطالیا در روسیه و بالاخره در هر جا تهیه بودجه با قوه مجریه است .

قوهٔ مجریه بودجه را یك طرز طبیعی و لازمی تهیه مینمایند : انجام این وظیفه فقط از عهده دولت برمیاید زیرا قوه مجریه درمرکز مملکت واقع و بتوسط مأمورین جزء خود تا کوچکترین قراء نفوذ حاصل نموده بهتر از هر کس احتیاجات ضروری مملکت و نظریات عمومی را احساس مینماید و ضمناً بهتر از هرکس مطابقه این مراتب را نموده و بنا بر این ارقام بودجه را ترتیب میدهد و بعلاوه چون اجرای بودجه بالاخره با خود او است از ابتداء بهتر دقت در تهیه آن نموده و به بهترین شرائط ممکنه لائحه را که بعد خود مجری آن خواهد بود ترتیب میدهد . یکی از ناطقین دوره رستورا سیون این نظر را بطور شاعرانه بیان مینماید « ملاح که مأمور حرکت کشتی است است فقط او صلاحیت اوضاع را داشته و میداند چه اندازه باید شراع کشتی را بلند نماید » زیرا فقط باو مقامی داده شده است که بتواند

قوه و خط سیر باد و جریان هوا را که باعث تعویق یا تسریع حرکت کشتی میشود تشخیص بدهد . » (راپورت راجع بقانون تفریق بودجه از ۱۸۱٤ تا ۱۸۱٥ مجلس اعیان ۱۸۱٦)

با بیان صریحی میتوان گفت : مالك برای ساختن یا مرمت خانه خود همیشه باید بمعمار خبره رجوع نموده و بدواً از او نقشه کار را بخواهد زیرا معمار اجرای آنرا خواهد نمود فقط مالك که همان پارلمان است باید حق مداقه ـ تصدیق ـ تغییر ـ یا رد درپیشنهاد که باو می‌شود برای خود محفوظ نگاه بدارد .

پس چنانکه گفته شد طبیعتاً و لزوماً تهیه و لوایح عایدات و مخارج سال با دولت است .

اگر چه تمام ممالك عملا مواظبت و تهیه بودجه را بدست قوه مجریه گذارده اند ولی اجرای این امر در هر یك از ممالك با حقوق کم و بیشی محدود است .

در مملکت انگلستان قوه مجریه اقتدار وسیعی را نسبت به‌تهیه بودجه دار است . در این مملکت که حقوق پارلمانی آنقدر قدیم و مهم است در همانجا نیز اقتدار حکومت نسبت بحملات وتجاوزات پارلمانی بهتر محفوظ مانده است .

مجلس ملی در حقیقت از حقوق ابتکار و پیشنهاد ابتدائی خود در بودجه شخصاً دست کشیده است بدین معنی که بنفسه هر نوع آراء شخصی نمایندگان را در عایدات ومخارج که نسبت بموازنه مالیه صدمه برساند منع نموده است .

مجلسی که قادر بهمه چیز است معهذا درپیشنهاد راجع بتزیید مخارج یا تقلیل عایدات قادر نیست .

حق ابتکار بودجه در انگلستان با یك وضع مطلق ومخصوصی متعلق بدولت است (وظیفه حکومت پیشنهاد و وظیفه پارلمان عطا نمودن است) این جمله نه فقط بدلیل احاطه عالی مصنف او در امور مالیه بلکه بواسطه وضوح و قطعیت آن که تکالیف هر یك یك ازدو قوه که در ترکیب بودجه مشارکت دارند معلوم مینمایندسزاوارحفظ و نگاهداری است (١) .

بدون تصویب پارلمان ممکن نیست قوه مجریه مالیاتی اخذنموده یا مخارجی بنماید و همین طور بالعکس بدون پیشنهاد دولت پارلمان انگلیس در تزیید عایدات یا تخفیف عایدات رأی نمی دهد .

تمام اقتدار پارلمان در رد یا کسر نمودن پیشنهاد های دولت است

این اصل بقدری تعقیب شده و مورد ملاحظه است که کار را باشکال و شبهه هم میرساند . مثلا دیده میشود مجلس از مطالعه دریك پیشنهاد راجع به یك حقوقی که بعد از مرگ پدرباسم پسر برقرارشود استنکاف مینمایدزیراکه ممکن ست نتیجه این پیشنهاد روزی بطور غیر مستقیم باعث تجدید تحمیلی بخزانه دولت بشود .

سرارسکین می در کتاب بزرك راجع بتاریخ مشروطیت انگلستان یکعده زیادی از این نوع مطالب و مواقع را بیان مینماید .

معهذا بعضی اوقات وسائل غیرمستعمل موجود است که میتوان تصورنمود تا یك درجه بقواعد قدیم دست اندازیهای بزرك میشود . سد ها اغلب بواسطه امواج مخارج مملکتی شکسته شده است ولی اصول همانطور بجای خود ایستاده و همینکه یك مرتبه رخنه ها مرمت شده

---

(١) اینطور هم گفته میشود دولت میخواهد . مجلس ملی عطا میکند . مجلس اعیان رضایت میدهد .

باز مجدداً این اصول عملیات سلامت آمیز خود را در مالیه انگلستان محفوظ داشته است .

برخلاف آنچه در انگلستان دیده شده در فرانسه می بینیم وکلای مجلس حق پیشنهاد های شخصی بنا بمیل خود نسبت بهر نوع اضافه مخارج و هر نوع تخفیف و تقلیل عایدات را دارند ابتکار نمایندگان مثل حق دولت در این موضوع برقرار و بهمان درجه از حقوق دولت کاهیده میشود .

این ابتکار شخصی نسبت بامر بودجه تمام اشکالاتی را که همسایگان از خود دور نموده اند برای فرانسه تولید می نماید زیرا لاینقطع موازنه بودجه را برهم زده و راهی برای هر نوع مداخلات باز مینماید . هر ساله مخبرین کمیسیون های بودجه صورت وحشت ناکی از اضافات مخارج و تخفیفات عایدات که نتیجه قبول پیشنهاد های شخصی نمایندگان است تهیه مینمایند . هر ساله نیز بواسطه بعضی از این اسناد کشف میشود که جهت عدم ترتیب و تنظیم مالیه ما تنها ابتکار پارلمانی است یکی از مخبرین جدیداً فریاد زد : « اه آقایان ابتکار پارلمانی ! من نمی خواهم از این مطلب بدگوئی نمایم زیرا ارزش آنرا ماخودمان خوب میدانیم و نتیجه آنرا هم خوب تمیز می دهیم » نطق مسیو بولانژه مخبر بودجه ۱۸۸۹ در مجلس سنا ۲۰ دسامبر ۱۸۸۸

« چنانکه وزیر مالیه نظر خود را در سنه » ماضیه بما پیشنهاد نمود بایستی ابتکار پارلمانی بواسطه اصلاحات قانونی حق تغییر و اصلاح در بودجه ئیکه بما قبلا پیشنهاد شده است نداشته باشد » (در مجلس اعیان راپورت بودجه ۱۸۹۰ در ۱۸۸۹)

بعلاوه بزودی در فصول مخصوص باعتبارات اضافی قطعاً نفوذ مضری را که پارلمان در این حق تقدم داراست برای ما ثابت خواهد شد و خواهیم دید که هر کسی بدون اینکه در آن فکری نماید موافق یا حذف و الغاء این مطلب است در قوانین اساسی امریکا در بدو نظر همچو بنظر میآید که وظیفه تهیه بودجه با مجلس نمایندگان است اما همین که بدقت در آن ملاحظه شود میبینیم که مداخله دولت در این عملیات همیشه منظور و لازم بوده است اگرچه کمسیون‌های مجلس موظف هستند که تهیهٔ لایحهٔ بودجه را نموده و بمجلس تقدیم نمایند ولی بطور اجبار قبلاً محتاج به پیشنهادهای مدیر خزانه داری دلل بوده و پس از آن تهیه بودجه را مینمایند.

متن قوانین اساسی بیان مطلب را اینطور مینماید.

« مدیر خزانه داری در ابتدای هر دورهٔ اجلاسیه قانونی (یعنی اولین دوشنبه ماه دسامبر) نظریات خود را در احتیاجات هر یك از وزارتخانه‌ها نسبت بسنهٔ مالیه آتیه که از اول ماه ژویه بعد شروع میشود بکنگره تقدیم مینمایند.

داویدولز این جمله را بترتیب ذیل تفسیر مینماید «وزارتخانهای مختلفه دولت جمهوری در ابتدای هر دورهٔ اجلاسیه پیشنهادهای خودرا نسبت بسنه مالیه آینده تقدیم کنگره مینماید این پیشنهادها شامل مواد مشروح خواهند بود (در مکتوب جوابیه در تعقیب تحقیقات کبدن کلب راجع به تفتیش و نظارت قوهٔ مقننه ۲۴ ژویه ۱۸۷۶)

برآورد عایدات و مخارج که از طرف مدیر خزانه داری کل تهیه میشود با ملحقات مشروح و مفصل آن طبع و مابین تمام اعضاء کنگره توزیع میشود پس از آن کمیته‌های پارلمانی باداشتن این اسناد

لازمه پیشنهادهای قطعی بودجه را تهیه نموده و خودآنها بمجلس تقدیم مینمایند .

این کمیته ها اگرچه دارای صلاحیت حقوق دولتی هستند حقوقیکه بکمسیونهای مقننه فرانسه غیر معلوم است) ولی هیچ موقع از آنها نسبت باقتدارات قوه مجریه تجاوزاتی که لازمهٔ شغل آنها است نمیشود بلکه برخلاف کمیته‌های مجلس مخصوصاً کمك و معاونت قبلی دولت را تقاضا مینماید .

و این مسئله واضح است که هیچ پارلمانی بدون مساعدت و کمك دولت صلاحیت تهیهٔ بودجه را دارا نیست .

۲ - مامورینی که در تهیه بودجه مشارکت مینمایند

قوهٔ مجریه که بر طبق قوانین مشروطیت تمام ممالك دنیا تهیه بودجه بعهده او است بتوسط کدام یك از ادارات یا مأمورین خود این اقدام را مینماید ؟

« هروزیری بهمراهی بعضی از اعضاء وزارتخانه خود بودجه خویش را تهیه میکنند .

اولین مأمور وزارت خانها برای تهیه بودجه مأمورین محلی هستند . این مأمورین محلی بواسطه نزدیکی بکار ومعاشرت و مرابطه مستقیم با عامه بهتر از هر کسی احتیاجات و ضروریات مملکت را میشناسند . مثلا راجع به تسطیح راهها ، بنای یك پل ، اجاره یك دکان ایجاد پست ، برقراری یك کارخانه باروت سازی ، مرمت ابنیه . تعمیر بعضی اشیاء از کار افتاده و غیره وغیره هیچکس بهتر ازمأمورین محلی نمیتواند شروع در این اقدامات و تعیین اهمیت و تهیه اطلاعات لازمه و مخارج

تخمینی در موضوع اقدام باین امور برای دولت نماید .

علیهذا جریان مراسلات مابین مأمور محلی و مافوق او یا در راپورت‌های مخصوصه تهیه مقدماتی بودجه تقدیم میشود بدون اینکه در موقع تهیه بودجه رسماً از طرف مأمورین جزء پیشنهادی در این موضوع بشود .

۱ باین ترتیب پیشنهاد مأمورین محلی تدریجاً بادارات مرکزی میرسد : ادارات مرکزی عبارت از ادارات پل و شوسه بحر پیمائی ، توپخانه ، مهندسی ، ابنیه ، جنگل‌ها ، انحصارات مالیه و غیره غیره بوده و تقسیم بوزارت خانه‌های مختلفه میشود .

این ادارات بمحض وصول پیشنهادهای مذکوره ابتدای تشخیص مطالبی را میدهند که فوریت آن تقاضای اعتبارات اضافی را مخصوصاً مینماید اما راجع بسایر مطالب که مربوط به بودجه عمومی است مداقه در آنها فقط از نظر ابتدائی بوده و تصمیم قطعی در آنها مربوط به موقع پیشنهاد بودجه سالیانه است که در آن موقع پیشنهادهای مذکوره یا قبول یا رد شده یا اصلاحی درآن بعمل آمده وضمیمه بودجه عمومی می گردد .

پس ازآن نیز مداقه و مطالعه مهمتری درآن میشود .

پروگرام کارهای مربوطه بنواحی مرتبط بچندین ایالات یا بتمام مملکت یاتغییرات در تشکیل درجات مأمورین یارفورم در کلیه ادارات نیز باعث تغییرات در بودجه میشود

لوائحی که از طرف ادارات مرکزی تهیه شده برای وزیر فرستاده میشود وزیر در هر وزارتخانه بخدمات شعبه مخصوصی که در تحت امر مستقیم خود او واقع است (برحسب موقع و زمان از قبیل

مدیریت کل اداره وجوه دفتر مرکزی کابینه وغیره) لوایح پیشنهادی ادارات مختلفه را مرکزیت داده و مراجعه و مداقه لازمه را در آن می‌نماید.

چنانکه ملاحظه شد ادارات مرکزی پیشنهاد های محلی را مرکزیت داده و درآن مداقه میکنند وزیر نیز پس از مرکزیت دادن آنها تقاضاهای ادارات را که بعقیدهٔ خود بی‌فایده و غیرلازم‌است حذف یاآنهائیکه مفیدولازم دانسته قبول مینماید و بالاخره در صورت لزوم لوایحی را که راجع بکلیه تشکیلات وزارتخانه خودباشد در بودجه‌آن وزارتخانه منظور میدارد.

موافق ترتیب مذکوره لوایح فوق با درجات منظمه ابتداء یوماً فیوم از طرف دوائر محلی و پس از آن از طرف ادارات مرکزی و وزراء در مواقع معینه تشکیل و بعد از اتمام آن بوزیر مالیه تسلیم می شود.

۳ - وزیر مالیه

اینك طی‌منازل نموده بوزیر مالیه‌رسیدیم حالیه بایستی‌چندلحظه در اینجا توقف و تأمل نمائیم.

در حقیقت وزیر مالیه‌که در اطراف او اداره مرکزی و دوائر مالیه است بمأمورین وصول عایدات و پرداخت مخارج تمام مملکت اوامر صادر مینماید. او معاملات نقدی را اداره نموده و دخل و خرج یومیه خزانهٔ مملکت را نظارت مینماید و وظایف دیگری نیز عهده دار است.

اقتداروزیرمالیه خارج از حوزهٔ وزارتخانه‌خودنسبت بتأسیساتی

که کم کم یابیش مستقل هستند منبسط میشود این ادارات و تأسیسات از این قبیل هستند : اداره صندوق امانت و ودیعه و صندوق تقاعد ، صندوق پس انداز اداره ضرابخانه ، دیوان محاسبات . بانك فرانسه بانك اعتبارات و شرکت دلالان تسعیرات (بورس)

شرح منظره‌های متعدد این مقام عالی را چگونه باید داد ؟

ترسیم تصویر خیالی وزیر مالیه در فرانسه نهایت اشکال را دارد زیرا دائماً صاحبان این شغل تغییر و علی الدوام جانشین یکدیگر شده‌اند پس آیا کدام یك را مابین هیئت ۹۳ نفری در مدت صد سال انتخاب نمائیم درصورتی که هریك بواسطهٔ اخلاق اوصاف یا نواقص ازوزیر ماقبل وما بعد خود متفاوت هستند ؟ ـ نمونه لاینقطع تغییر نموده ومخصوصاً راجع بعقل ، فراست ، هنر بلاغت و نطق ، علم ، بی‌طرفی ، دقت ، مواظبت درکار و سایر خصوصیات بیان مطلب مشکل و غیرقابل حل است معهذا اغلبی از مصنفین سعی نموده اند وزیر مالیه را بطوری که حقاً بایستی وجود خارجی داشته باشد شرح داده و کاری بوزرائ ادوار مختلفه نداشته باشند .

نکر در این موضوع مخصوصاً در صفحات مشهور خودش سعی بلیغ نموده است و اسرار و احساسات و نظریات شخصی او را بخوبی ظاهر مینماید .

از سنه ۱۷۷۳ در موقعی که هیچکس هنوز خیالات جاه طلبانه او را حدس نمیزد .

با یك وجدی عظمت مقام آتیه خود را چنین شرح میدهد ، اوه ، چه شغل و مقام بلند ارجمند و مخوفی که انسان بتواند بخود بگوید : تمام احساسات من ، تمام افکار من ، تمام دقایق زندگانی من همان

است اسباب سعادت و خدمت یا شقاوت و زحمت به‌بیست ملیون نفوس گردید و آتیه آنها را خراب یا آباد نماید!! این است (تحمیل) بزرگترین مشاغلی که بکفایت و درایت یك شخص واگذار میشود! «
نسبت به صفات لازمه برای این مقام نکر Necker تمام چیزهائیکه بنظرخود دارا بوده است شرح داده‌وصورت آن‌لایتناهی است‌حسن‌قریحه خوب درستکاری وسادگی درزندگانی عشق وشوق‌بکار، درك کلیات، تحقیق در جزئیات، تنظیم و تقسیم اوقات شناسائی اشخاص، عقل، متانت، ملایمت وغیره‌وغیره.

پس ازعزل ازوزارت در مقدمه کتاب اداره مالیه که در موقع انفصال از خدمت در سنهٔ ۱۷۸٤ تألیف نشوده است صورت خیالی‌وزیر مالیه را درنظر گرفته و شرح میدهد و ذیلا چند سطری از نظریات او بیان مینمائیم « در همان‌موقع ومقامی که‌یك اداره کننده مالیه‌مملکت بواسطه هوش و ذکاوت خود باید خیالات بزرك و افکارعالیه بروزدهد و در همان موقع غالباً نیز بایستی باموورات‌مشقت انگیز خودرامشغول و جزئیات امر را تفتیش نموده و اهمیت موقع و کار را تشخیص دهد اداره کننده مالیه باید بواسطه جرئت و شوق بکار شدائدی که لازمه این‌نوع امور جزئی است در نظر نگرفته و تنها خود را براحت و لذت خیالات عمومی قانع ننماید وبالاخره نیزمطلب معلوم میشود که‌نظریات عمومی بدون اطمینان در جزئیات منتج نتیجه نخواهد گردید.... شخص کامل‌العیاری هیچوقت نمیتواند بمقام اداره نمودن مالیه برسد زیرا این اداره مالیه مرکب از تکالیف مختلفه است که هیچ تحصیلات قبلی نمیتواند آن اطلاعات لازمه‌را بشخص بیاموزد... (اداره‌مالیه فرانسه تألیف (نکر).

فقط یك کلمه که مشهور مانده است مسیو (تیرس) بزرگترین صفت را که وزیر مالیه باید دارا باشد بیان نموده است : سبعیت این کلمه ما را بمطلب خودمان مراجعه میدهد سبعیت شخص وزیر مالیه در حقیقت باعث این مسئله است که اختیاریکه قوانین اساسی باو عطا نموده نسبت به همکاران خود بموقع عمل و اجرا بگذارد

در مملکت فرانسه قوانین اساسی در موقع تهیه بودجه هیچ حق تقدم و تفوق حقیقی را بوزیر مالیه نداده است چنانکه گفته شد لوائح بودجه هریك از وزارت خانه‌ها بوزیر مالیه تسلیم وزیر مالیه این لوائح را مداقه نموده مرکزیت میدهد قواعد ما عین این مطلب را میگویند : وزیر مالیه ما بودجه‌ها را کنترل نمیکند .

بدون شبهه حق تدوین بودجه عایدات وظیفه وزیر مالیه است و تحریر مقدمه بودجه کل (که در آتیه این ده موضوع را مورد بحث قرار خواهیم داد) بشخص او امتیاز مهمی را می دهد اما غیر از این مطلب دیگر مقام وزیر مالیه دارای هیچ حق تفوق و تقدمی نیست تمام مطالعات و تألیفات حقوق ادارهٔ در این موضوع متفق هستند که جرئت و سبعیت طبیعی وزیر مالیه تنها وسیله تفوق او است .

وزیر مالیه پیشنهاد های وزراء را مداقه نموده و مرکزیت می دهد ولی کنترل نمی نماید با وجود این مطالب وزیر مالیه با جرئت بخود اجازه داده و بعضی نظریات در بودجه سایر وزراء داده است .

مثلا لزوم موازنه جمع وخرج را دلیل آورده عدم امکان اعتبارات اضافی را پیشنهاد مینماید یا اینکه حدود بودجه عایدات او را مجبور

بتقاضای بعضی صرفه جوئیها بوده است مکرر خاطر دارند وزیر مالیه بطور متحدالمال بسایر وزراء این مطلب را نوشته و گفته است که اعتبارات حالیه هریك از آنها باید اساس قوی نسبت به پیشنهاد های آتیه بودجه آنها بوده وهر گونه اضافه مخارجی را رد خواهدنمود ودر موقعیکه یك وزیر استنکاف ازقبول ومتابعت این نظریات کلی وزیرمالیه نموده است مسئله در هیئت وزراء مطرح و تسویه شده است آنجااست که هنرشخصی سبعیت سختی طبیعی وزیر مالیه ممکن است حقرا بطرف خود جلب نماید و طرفرا مغلوب کند .

وزیرمالیه بشکل دیگر ممکن نیست هیچوقت خودرا قادربه تنقید مخارج تعیین مواد آن دانسته یا اینکه خرجی را رد یا ازمخارج اداره اداره کسر نموده یا این که شخصاً تعییراتی رادرنظر گرفته و صرفه جوئی بنماید مختصراً این که وزیر مالیه حق مداخله بجزئیات مواد لوایح بودجه همکاران خودنداشته و بمعنای حقیقی کلمه (کنترل) حق تعیین و نظارتی در آن ندارد متن هیچ قانونی چنین اجازه را باو نداده و جز ترتیب غاصبانه وزیرحق اجرای چنین مطالبی را ندارد بطورخلاصه تفوقیکه وزیر مالیه در تهیه بودجه در مملکت فرانسه نسبت بهمکاران خود داراست شامل مطالب ذیل است

اول - مرکزیت دادن کلیه بودجه های مخارج دوم تهیه بودجه عایدات سوم تحریر مقدمه لایحه بودجه کل و پیشنهاد به مجلسین

همیشه تکالیف وزیر مالیه بترتیب فوق نبوده است در صورتیکه بچند قرن قبل مراجعه نمائیم می بینیم مسیو (سولی) وزیر وسررشته دار کل مالیه نسبت بتمام قسمت های اداره مملکتی نیز استیلاء قدرت حقیقی

داشته است (سولی) متدرجاً بوظائف مالیه خود مشاغل دیگری‌هم از قبیل ادارت توپخانه ، مباشرت کل‌ابنیه‌وغیره را ضمیمه نموده‌مشارالیه بالاخره حاکم باستیل و سفیر کبیر در انگلستان‌هم بود وکابینه وزارت مالیه دوائر دیگر را هم حقیقتاً اداره مینمود یادداشت های او مشاغل دیگری هم که در ید اقتدار و عملیات او بوده است بما نشان‌میدهد در هر فصل پس از آن که مطالب مالیه را مورد بحث قرار داده اینطور شروع می‌نماید : « راجع بچیزهائی که مربوط بمشاغل دیگر من است » .

سولی بواسطه مداخله‌ای که در تمام مخارج مملکتی داشت و اینکه هیچ اداره را خارج از نفوذ و خیالات صرفه‌جویانه خود نگذاشت بزودی موفق گردیده و ترتیب منظمی را اداره‌مالیه برقرار نمود بطوری که تا مرگ هانری چهارم بیست و یک ملیون وجه‌نقد درصندوق جمع نموده و موجودداشت .

وزیر مالیه دیگری موسوم به (کلبر) بمقام کنترل ... رسیده و از سنه ۱۶۶۱ تا ۱۶۸۳ موقعیت عالی در تمام هیئت جامعه حکومت فرانسه داشت این‌وزیر وظایف و تکالیف هیئت ... وزراء حالیه تماماً در خودمرکزیت میداد مراسلات او شهادت میدهد که ... او و هفت نفر از وزراء بدست او اداره میگردید و چون پول در ید اقتدار او بود بواسطه همان پول اشخاص و اشیاء لازم را تهیه کرده در همه ریاست کامله داشت .

مراسلات (کلبر) که شامل ... مجلد است از ... و وزارت خانه های مالیه ، جنگ ، بحریه ، پل وشوسه‌ها و غیره و غیره اقتباس شده است . فهرست تقسیمات آن که عبارت از مالیه ، مالیات مستقیم ،

ضرابخانه ، صنایع ، تجارت ، بحریه ، کشتیهای جنگی ، مستملکات ، اداره ولایات ، زراعت جنگل ، طرق و شوارع ، معادن ، استحکامات علوم ، ادبیات و صنایع مستظرفه ، عدلیه ، پلیس ، امور مذهبی است بخوبی نشان میدهد که تمام قسمتهای اداره مملکت حقیقتاً متعلق بکسی بوده که کلید صندوق را در دست داشته است « مطابق گفته منتسیون تا سنه ۱۶۷۰ کلبر وزیر مهم و رئیس دربار بوده است چندی بعد (لوا) در مقام و شخصیت با او هم سری و مبارزه مینمود . ولی در دوره اول دیده میشود مسیو « کلبر » تمام ادارات را متصرف گردیده و همچو ادعا مینموده است که سیاست را باید تابع تجارت و مالیه بنمایند مداخله در امور نظامی ملبوس ، اسلحه ، حرکات قشونی و اردوها کرده و حتی نقشهٔ تنظیمات عدلیه را هم ترسیم می نموده است بالاخره هیچیك از ادارات دولتی نبوده که (کلبر) در او او تفتیش نمیکرده است .

همانطور که (منتیون) خاطر نشان میکنند (کلبر) تمام امور را مربوط بمسئله مالیه نموده باین معنی که منبع اصل اقتدار خود را در همان مقام کنترل ژنرال و تقسیم و توزیع کننده . وجوه دانسته و در همان حال که استفاده از این مقام عالی میکرد ضمناً ترتیبات و تنظیمات اقتصادیرا در تمام قسمتهای اداره مملکت تأمین می نمود .

از موقعیکه (کلبر) این اقتدار مهم را از دست داده مالیه مملکت بمهلکه افتاد چنانکه باز (منتیون) میگوید : (کلبر) در دورهٔ دوم ریاست خود دیگر نفوذی درسایر وزارتخانهها نداشته و از آن ببعد دروزارت خود نیز مقتدر نبود وبطریق اولی جلوگیری ازسیلهای

مخارج جنك ، ساختمان ابنیه و مصارف اعیاد و غیره را نمیتوانست بنماید » (ملاحظات در باره خصوصیات وزرای مالیه کتاب منتیون)

در حقیقت یك وزیر مالیه نمیتواند مقام خود را کاملا حفظنماید مگر اینکه بهمکاران خود نیز استیلائی داشته باشد همینکه حمله کنندگان باو نزدیك بشوند بالاخره او محاصره و گرفتار میشود . (کلبر) بهمین ترتیب در مقابل لوا مغلوب گردید

(نکر) خیلی مایل بودکه اقتدارات کامله کلبر رابه منفعتخود تجدید و زنده نماید چنانکه می دانند این مطلب را بیان و از طرف اکادمی در سنه۱۷۷۳ محل تمجید واقع گردید (نکر) میخواستنتایج مساعدیکه از تفوق وزیر مالیه نسبت بکلیه ادارات مملکتی حاصل میشود ارائه داده و بمعرض ظهور و بروز برساند معهذا با وجود این همینکه (نکر) بمقام کنترل ژنرالی رسید در (سنه ۱۷۷۸) درهمان قدمهای اولیه بمقصود نائل نگردیده و بخیال خود موفق نشد « خود او چندی بعد مینویسد : در موقعیکه بواسطه فداکاری و صمیمت و امید تحصیل صرفه جوئیهای بزرك مایل شدم که مأمور تمام معاملات راجع بوزارت جنك و بحریه بشوم تقاضای من را فقط باقتداراختیارات خارج از قاعده جلوه دادند .

بالاخره بهر شکل بود (نکر) این حق راتحصیل نمودکهخزانه داریهای جنك ، بحریه پل وشوسهها در باره سلطنتی محاسباتخودرا بخزانهداری کل داده و تفتیش اداره مالیه نیز در این ادارات بر قرار گردد جدوجهد فوقالعاده نموده محاسبین خارج ازاداره مالیهرادرتحت اطاعت و نظارت خود بیاورد (مقدمه احکام و فرامین تنظیمات جدیده خود میگوید : بدوناطاعت بخزانهداری کل منافع مخصوصی که اداره

مالیه نسبت‌باقتصادیات و خدمت بدولت باید در نظرودرعهده بگیرد بلااثر خواهند ماند (نکر) حق ورود بهیئت مشاوره سلطنتی نداشت و چون این امتیاز را یکی از مطالب لازمه برای پیشرفت‌مشاغل خودمیدانست آنرا مطالبه‌نمود و بواسطه‌عدم موفقیت بمقصود درسنه ۱۷۸۱ ازخدمت خود کناره گرفت در قرن اخیر کمتر قدرتی‌نظیر قدرت (سولی ونکر) دیده شده است .

در موقع امپراطوری اول فرانسه مقام عالی وزارت مالیه و وزارت خزانه اداره مالیه حقیقة متعلق بشخص ناپلیون بود و از سنه ۱۷۹۹ تا سنه ۱۸۱۵ شخص ناپلیون را میتوان وزیر مالیه حقیقی تصور نمود .

ناپلیون در همان حال که با اقتدارات مطلقه بقشون و اداره عمومی مملکتی پلیس وغیره حکومت وریاست مینمود درهمان حال نیز باتفاق مسیو ملین گودین تمام‌مسائل‌بودجه ، معاملات ، نقدی ایجادمنافع جدیده و تقسیم اعتبارات را نوشته مرتب و اداره مینمود .

ناپلیون‌شخصاً بتشکیلات صندوق‌استهلاك‌قروض وادارات‌ممیزی و دیوان محاسبات ریاست داشت اداره مالیه‌که تمام چرخهای آن بدست باقدرت چنین شخصی مرکزیت پیدا کرده بود استفاده کامل نموده و ترقیات متوالی این اداره که از سال هشتم شروع شده بود رو به تنزل ننهاد تا موقعی‌که رژیم امپراطوری از بین رفته و تمام اوضاع و اصول وقت تغییر یافت .

در دوره (رستوراسیون) (برقراری سلطنت درخانواده بوربن) تقریباً پنج سال و نیم متصدی وزارت مالیه بود بواسطه چنین مقام مهمی (ریاست وزراء) ویلل موفق بانجام تنظیمات مهمه ثابتی در امور

مالیه گردید .

و اثر عملیات این وزیر در تمام دوره این کتاب بودجه مشاهده و ملاحظه میشود بنای اصول مداخلات پارلمانی در امور مالیه اثر ورود در خدمت او است او بود که دفترداری را متحدالشکل نموده و تمام محاسبین و مأمورین خرج را مطیع و قوانین و قواعد وزارت مالیه قرار داده تکالیف مختلفه برای حواله دهندگان ونظارت و تفتیش درعملیات تمام مأمورین که نقل و انتقال وجوه را داده و حواله مخارج را صادر مینمودند برقرار نمود .

برای وصول باین مقاصد بایستی با مقاومت های شدیدی مواجه شده و مخالفین را مغلوب و همینطور میل و آرزو های خیلیرا رد و عایدات قدیمه را متروك و جلوگیری از افراط و تفریط نموده وبالاخره با یك عقیدهٔ راسخ ثابتی از اقتدار لاینجری مقام عالی خود استفاده ودر مقابل هر نوع موانعی مسلح شود .

بعد از مسیو (ویلل) نیز ریاست هیئت وزراء چند مرتبه بدارنده مقام وزارت مالیه رسید ولی هیچیك از این وزراء در مداخله بامور بودجه‌ها چیزی اضافه ننمودند غیر ار مسیو تیر (۱) که بعد از سنه ۱۸۷۰ - ۱۸۷۱ بواسطه صلاحیت و فعالیت ووطن پرستی یك وزیرعالی شر افتمند و مقتدر در کلیه امور بود دیگر رئیس مهمی برای اداره مالیه نمیتوان ذکر و بیان نمود . مسیو تیر در تمام ادارات رفته و در تمام مسائل مهم شخصاً مداخله و مداقه مینمود و مخصوصا در امور جنگ تجارت و مالیه اقتدار کاملی داشت « مسیو سیمون می‌نویسد - محتاج گفتن نیست که هیچ کاری بدون مداخله مسیو تیر دروزارت جنك و

---

(۱) تیر رئیس الوزراء و بعد رئیس جمهور انتخاب شده است .

مالیه انجام نمیگرفت .

اگرچه اقتدارات شخصی وزیر مالیه بدون شبهه در تحت تصرفات غاصبانه زایل گردیده اما بطور خلاصه استخلاص خاك فرانسه موفقیت در استقراض پنج ملیارد قرض ملی پرداخت کلیه خسارت جنك و ایجاد مالیاتهای لازمه برای برقراری موازنه بودجه نتیجه کنفرانسی بود که در ورسای مرکب از رؤسای ادارات مختلفه مالیه در تحت ریاست شخص رئیس قوهٔ مجریه منعقد گردید و در آنموقع مسائل مهمه مالیه را بر سایر مسائل مقدم داشته و سایر ادارات عمومی مملکتی که در دست ریاست جمهور بود در مقابل تقاضاهای بودجه و مالیه بایستی تسلیم و تفویض شوند .

در امپراطوری دوم بر طبق قانون مشروطیت ۱۸۵۲ شورای مملکتی برای شرکت در تهیه بودجه دعوت و منعقد گردید . قبل از آنکه بودجه بمقام قوهٔ مقننه فرستاده شود وزیر مالیه بودجه را بشورای مملکتی میفرستاد .

شورای مملکتی بودجه را ممداقه و (بمعنای حقیقی کلمه کنترل) تفتیش و نظارت مینمود . هریك از شعب این شورا مربوط بوزارتخانهای مختلفه بوده و اطلاعات مکتسبه را در موقع کنترل بودجه بموقع عمل میگذاشت شورای مملکتی حق اصلاح و تغییر و تبدیل لایحه بودجه را داشت ولی لزوماً از این حق خود باکمال احتیاط وملاحظه استفاده مینمود . تحریر مقدمه لایحه بودجه متعلق بشورای مملکتی بود و چند نفر از اعضای آن از طرف امپراطور انتخاب میشدند که در مجلسین دفاع نمایند .

این تشکیلات که تا آخر دوره امپراطوری دوام داشت پس از

طلوع اصول پارلمانی غیرقابل توافق وامتزاج بودقانون ۲۴ مه ۱۸۷۲
که پس از جنك شورای مملکتی را با اصول حاضره آن برقرار نمود
وظائف قدیمه بودجه را ازاو برداشته وفقط بعضی ازوظائف قانون گذاری
را برای او محفوظ داشت (۱) :

* ۴ - اداره خزانه‌داری در انگلستان

تهیهٔ بودجه در انگلستان بدست وزارت مالیه است که حقیقتاً
بسایر وزارتخانه‌ها تفوق دارد .

اولا این وزارتخانه عبارت از یك هیئت مشاوره یا کمسیون است
ا که عدم شخصیت او خود اساس قوی محکمی را تشکیل میدهد ثانیاً
این هیئت مشاوره مرکب از بانفوذترین اشخاص مملکت است که عضو هیئت
وزراء حاضره هستند رئیس هیئت مشاوره اولین لرد خزانه‌داری رئیس
هیئت دولت و سیاست گردان عمومی مملکت است در تحت ریاست او
وزیر مالیه شخصی است که امور مالیه مخصوصا محول باو است
و پس از آن سه نفر لرد و دو نفر معاون خزانه داری عضو
وزارتخانه ، این هفت نفر هیئت عامله خزانه‌داری رادر انگلستان تشکیل
می‌دهند .

مفهوم و محقق است که چنین وزارت مالیه مرکب از این
اشخاص چه اقتدار و امتیازی را نسبت بسایر وزارت خانه ها داراست .
گفتیم که لرد اول خزانه داری دارای مقام ریاست وزراء نیز هست
ولی این مسئله لازم و ملزوم یکدیگر نیست که همیشه یك شخص دارای
این دو مقام باشد .

(۱) در موقع مشورت مخصوصی است که یکی از دو مجلسین تقاضا نموده باشند

تفویض این دو مقام را بیك نفر در چندین موقع و مرتب نمی توان ذکر و بیان نمود ولی این اجتماع دو شغل یک قاعدهٔ معمولی نیست.

بهر حال موقع رئیس الوزراء در انگلستان فوق‌العاده مهم و بزرگترین مقامی‌است که در این مملکت شخص میتواند اشغال نماید زیرا که بر حسب ظاهر و در خارج نمایش مقام سلطنت را ندارد ولی معناً بالاتر است مسیو فرانکویل که بیانات فوق‌را اراوکسب نموده ایم این جمله‌را نیز اضافه میکند :- رئیس الوزراءسلطنت نمیکندولی‌حکومت مملکت با اوست».

معاون او (شاسلیه دولشیکه) وزیر مالیه عموماً لیدر حزب یکی ازدو مجلس بوده و با ریاست وزراءِ در این شغل شرکت‌مینماید نظر باینکه احزاب در انگلستان تابع انتظامات محدود وسختی‌هستند حضور لیدر آنها در داخله مرکز خزانه داری اقتدار و قوت آن‌اداره‌را نیز زیادتر مینماید.

بعلاوه عقاید عمومی باتفاق آراءِ باین تفوق و امتیازی که‌بخزانه داری داده شده کمك و مساعدت مینماید، زیرا عقاید عمومی این‌امر را باعث ضمانت و حفظ تنظیمات مالیه مملکت دانسته و این اقتدار را در مقابل مداخلات بی ملاحظه و خرج تراشی وزرای دیگر سد محکمی میداند.

خلاصه اینکه عقاید عمومی از روی کمال عقل این مسئله را دریافته است که ترقی امور مالیه مبنای سعادت کرابها و اولین‌منبع منافع مملکتی است ولازم است که قبل ازهرچیز از این امر مهم حفظ و حراست بشود

خزانه داری که بترتیب مذکور تشکیل یافته نه فقط مثل فرانسه حق مرکزیت دادن بودجه‌ها را دارد بلکه در تهیه لوائح بودجه اصلاح و کنترل را نیز داراست .

سابقا در موقع وزارت پیت متعاقب شدیت های مختلفه این حق اصلاح و کنترل متروك مانده بود ولی از ابتدای سنه ۱۸۱۸ مجلس شورای ملی مخصوصا حقوقی را که مطابق قوانین اساسی متعلق بخزانه داری بوده است باو استرداد نمود (این حق عبارت ازتعیین مبلغ مخارج هر یك اووزارت خانه‌ها است) .

یکی ازمعاونین مالیه درضمن تحقیقاتی میگوید : « خزانه‌داری نسبت به ردنمودن مخارج حق مطلقی را داراست که بعضی اوقات باوجود کدورت کامل سایر وزارت خانه ها بموقع اجرا میگذارد »

خزانه داری بااین ترتیب رسما میتواند در لوائح بودجه مخارجی که تصدیق ندارد حذف نماید معهذا خزانه داری در موقع عمل حق خود بطرز ملایم تری اجرا مینماید ، مثلا در ارقام برآوردها با رؤسای ادارات مربوطه مباحثه و مذاکره نموده و درجزئیات آن مداخله نموده برای هرقلم توضیحات لازمه خواسته و بالاخره مبلغی را که بنظر خود صحیح میداند تصدیق و قبول مینماید .

حق کنترل که با شرائط مطلقه از طرف خزانه‌داری بموقع عمل گذاره میشود مربوط بادارات کشوری ذیل است : فوائدعامه ، ابنیه دولتی غیر نظامی ، عدلیه ، علوم و معارف ، صنایع مستظرفه ، امور خارجه و مستملکات ، ادارهٔ مالیه و غیره کافهٔ این مصارف معادل نصف بودجهٔ مملکتی (خارج از وجوه ثابته) تخمینا بالغ به ۶۸۰ ملیون فرانك است بعلاوه اکثر این ادارات کشوری در تحت ادارهٔ مستقیم

خزانه داری است

اما در خصوص قشون و بحریه تابعیت آنها نسبت به‌خزانه‌داری کمتر است متعاقب مناقشات طولانی روابط خزانه‌داری با وزیر جنگ ووزیر بحریه در۲٤ نوامبر ۱۸۷۰ درتحت عنوان یادداشتی‌قطعاً‌معین و مرتب شده است .

مواد مندرجهٔ این یادداشت تصریح مینماید که سه هفته قبل از انعقاد کمیته برآوردهای مجلس شورای ملی بودجه وزارت جنگ و وزارت بحریه با ذکر ارقام‌قطعی بخزانه‌داری‌تسلیم میشود ، خزانه‌داری از آن‌لوائح اطلاع حاصل نموده و پیشنهاد آنهارا به‌مجلس شورایملی بخود وزرای مربوطه واگذار مینماید .

اما این مسئله را توضیح میدهد که بر آوردهای وزارت‌خانه‌های جنگ‌و بحریه را بدون تصدیق قبلی خزانه‌داری نمیتوان تغییر داد .

وهیچ مخارج جدیدی نیز بدون رضایت و تصدیق خزانه داری نباید در آن‌لوائح درج شود و بالاخره هیچ یادداشت و ترتیب‌تشکیلات یاهیچ رفورمی راجع‌به‌مواجب‌و حقوق بدون‌رضایت‌خزانه‌داری‌نمیتوان بشاه پیشنهاد نمود . لردهای‌خزانه‌داری‌اظهار میدارند که مطابق‌شرائط مذکوره در فوق مصارفی که بدون رضایت آنها رأی آن‌مجلس‌خواسته میشود اجازهٔ پرداخت آنها راکافی یا کامل‌العیار نخواهند دانست .

خارج از این امتیازات لازمه در مقابل وزارت خانه هائی که باستقلال خود مخصوصاً مشتاق هستند (امتیازاتی که استقلال کاملهٔ این وزارت خانه‌ها را نیز کم مینماید) میتوان گفت خزانه داری در پیشنهاد های سایر دوائر دولتی یك حق حقیقی کنترل را ، بتمام مفهوم و معنی کلمه کنترل ، بموقع اجرا میگذارد راجع بادارات

و دوائر کشوری غیر نظامی یعنی بیشتر از نصف یك بر آورد بودجه عملیات خزانه داری مخصوصاً بطرز اداره نمودن و تهیهٔ بودجه متعلق بخود خزانه است .

در آتیه خواهیم دید که این امتیاز و تفوق وزارت مالیه نسبت بترقی مالیهٔ انگلستان چه اثر مفیدیرا داراست .

* پنجم خلاصهٔ لایحهٔ بودجه در پارلمان

مختصراً کی تهیهٔ بودجه را مینماید ؟ دولت در تمام ممالك با شروط و اختیارات متفاوت چه مأمورینی در نزد دولت شرکت در تهیهٔ بودجه مینمایند ؟ ابتدا مأمورین محلی که مخصوصاً صلاحیت تعیین احتیاجات و آرزوهای اهالی را دارند پس از آن ادارات مرکزی و وزرا که متعاقباً پیشنهادهای ابتدائی را مراجعه ومداقه نموده وپیشنهادها و نظریات شخصی خود را بآن اضافه مینمایند وزیر مالیه لوائح بودجه همکاران خودرا گرفته و برحسب قواعد مملکتی بطور متفاوت لوائح مذکوره را مرکزیت داده یا کنترل مینماید . وزیر مالیه لایحهٔ بودجهٔ عایدات راکه شخصاً تهیه نموده است بلوائح بودجهٔ مخارج ضمیمه نموده ولایحهٔ قانون کلیهٔ بودجهٔ مالیهٔ مملکتی رابااضافه نمودن مقدمه بپارلمان پیشنهاد مینماید (۱) .

---

(۱) مقصود از مقدمه شرحی است که در مقدمه بودجهٔ کل وزیرمالیه نظریات عمومی را نسبت بازدیاد عواید مملکتی و جهات این ازدیاد یا حذف و کسر بعضی مالیاتها و همچنین نسبت بمخارج مملکتی چه از حیث ازدیاد مخارج یا حذف و کسر مصارف غیر لازمه بطور وضوح بیان نموده و دلائلی که باعث تهیه چنین بودجه شده است درآن مقدمه ذکر مینماید .

فصل چهارم

موقع تهیه بودجه - تاریخ ابتدای سنه مالیه

✿ اول — موقع تهیه بودجه در مملکت فرانسه • باستثنای سنوات فوق العاده تهیه بودجه پانزده ماه قبل میشود • معایب و اشکالات یك فاصله زیاد مابین تهیه و اجرای بودجه بر آوردهای بودجه صحت و حقیقت خود را از دست میدهد

✿ دوم چارههائی که تا کنون پیشنهاد شده است تغییر ابتدائی سنهمالیه لائحه پیشنهادی مسیوسیر و بارن لوی درفرانسه در سنه ۱۸۱۹ دلائل تصویب آن رد لایحه از طرف مجلس اعیان

✿ سوم — از تاریخ سنه ۱۸۱۹ انگلستان ممالك متحده امریکا ، ایطالیا آلمان و غیره تاریخ ابتدای سنه مالیه را تغییر داده اند تا اینکه فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه را کمتر نموده باشند • مداقه مخصوص در طرز مالیهانگلستان

✿ چهارم — در فرانسه یك پیشرفت جدیدی راجع بر فورم مالیه ۱۸۸۸ مثل پیشنهاد ۱۸۱۹ رد گردید دلایل مجلس سنا راجع برد لایحه مزبور راپورت مسیو لئون سای ایراداتی که در درجه دوم اهمیت واقع است

✿ پنجم — باوجود عدم تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه ترتیب یكدوازدهم با اشکالاتی که دار است مثل مملکت بلژیك و فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه را نزدیكتر مینماید (۱)

✿ ششم — تا موقعیکه عایدات و مخارج بطور صحت و قطع پیش بینی

---

(۱) یك دوازدهم اعتبارات موقتی است که مجلس بطور مساعده ماهبماه باقساط ماهیانه اجازه میدهد که تا تصویب بودجه قطعی دولت میتواند مخارج خود را پرداخت نماید ممکن است بجای یك دوازدهم چند دوازدهم تصویب شود

نشده باشد بودجه بمعنای حقیقی کلمه وجود خارجی نخواهد داشت

تاریخ تهیهٔ بودجه از نقطه نظر پیش بینی جمع و شرح شامل منافع اساسی است .

در چه موقعی بودجه تهیه میشود ؟ بدواً باید دانست ممالک مختلفه دنیا در چه موقع عملا تهیهٔ بودجه مینمایند تا معلوم شود بهترین و مفید ترین موقع برای تهیهٔ بودجه کدام است

۱ ـ موقع تهیه بودجه در مملکت فرانسه

در فرانسه ادارات مختلفه از ماه اکتبر یا ماه نوامبر شروع بتهیه بودجه مینمایند .

معلوم است که ماه اکتبر یا نوامبر که در اینجا گفته میشود مقصود از ماههائی نیست که بلافاصله قبل از سنه اجرای بودجه هستند بلکه مربوط بیکسال قبل از آنست .

در ماه اکتبر یا نوامبر ادارات بودجه‌ای را تهیه مینمایند که مربوط به یکسال بعد از سنهٔ آتیه است . باین معنی که مربوط بسنهٔ مالیه‌ایست که چهارده یا پانزده ماه بعد شروع میشود باین ترتیب در اکتبر ۱۸۹۰ بودجهٔ سنهٔ ۱۸۹۲ تهیه شده و در ماه اکتبر ۱۸۹۱ بودجهٔ سنه ۱۸۹۳ را تهیه مینماید .

پس راجع بمملکت فرانسه جواب مسئله که در ابتدای این فصل ذکر شده خیلی سهل وساده‌است - درچه تاریخ تهیهٔ بودجه میشود ؟ چهارده یا پانزده ماه قبل از موقع ابتدای بودجه .

در این سنوات اخیره اتفاقات و اوضاع فوق العاده این ترتیب عادی تهیهٔ بودجه را تغییر داده است مثلا بودجه سنه ۱۸۸۹ را وزیر مالیه

در اواخر ماه ژون تهیه نموده است بطوریکه ادارات دولتی که در ماه اکتبر و نوامبر ۱۸۸۷ درحقیقت‌شروع بکارهای ابتدائی و بر آوردهای مخارج سنه ۱۸۸۰ نموده‌اند میبایستی‌بعدعملیات خودرا مجدداًدریك موقع نزدیکتری بابتدای سنهٔ مالیه شروع نمایند.

نسبت ببودجه سنه ۱۸۹۰ صورت جلسه هیئت وزراء در پنجم ژانویه ۱۸۸۹ بما میفهماند که دراین تاریخ فقط وزیر مالیه‌ازهمکاران خود بمدت و بمهلت بسیار کمی درخواست تقاضای‌بر آوردهای‌وعایدات پیش‌بینی‌های مخارجی را نموده‌است که اساس‌بودجه ۱۸۹۰ راتشکیل میداده‌اند

اما صرف نظر از سنواتی که بواسطه بحرانهای پی در پی هیئت وزراء و یك دوازدهم ها و اتفاقات پارلمانی و غیره وضعیت پیشنهاد بودجه را متزلزل نموده بودجه‌های تمام وزارتخانه‌ها در مملکت‌فرانسه عادتاً در ماههای سپتامبر و اکتبر یا نوامبر یعنی چهارده یا پانزده‌ماه قبل تهیه شده است (سال ماقبل سنهٔ اخیریکه پیش از ابتداء واجرای بودجه واقع است) این است جدولی از تاریخ پیشنهادهای‌قانون‌بودجه در سنوات اخیره :

تاریخ تقدیم لائحهٔ بودجه بمجلس شورای ملی

بودجه	سنه	۱۸۸۰	در تاریخ	۲۳	ژانویه	۱۸۷۹
«	«	۱۸۸۱	«	۳۱	«	۱۸۸۰
«	«	۱۷۸۱	«	۲۱	«	۱۸۸۱
«	«	۱۸۸۳	«	۲۳	«	۱۸۸۲
«	«	۱۸۸٤	«	۳	مارس	۱۸۸۳
«	«	۱۸۸۵	«	۲۸	فوریه	۱۸۸٤

»	»	۱۸۸۶	فوریه	۲۳	مارس	۱۸۸۵
»	»	۱۸۸۷	»	۱۶	»	۱۸۸۶
»	»	۱۸۸۸	»	۲۲	»	۱۸۸۷
»	»	۱۸۸۹	»	۲۱	ژون	۱۸۸۸
»	»	۱۸۹۰	»	۹	فوریه	۱۸۸۹
»	»	۱۸۹۱	»	۲۲	»	۱۸۹۰

(بودجه ۱۸۹۲ در تاریخ ۱۷ فوریه ۱۸۹۲ پیشنهاد شده است)

چنانچه وزیر مالیه عادتاً از تاریخ ماه ژانویه تا فوریه لائحه بودجهٔ عمومی را بمجلس بخواهد تقدیم نماید لازم است که ادارات مملکتی تهیه لوائح بودجه مخصوصی خود را از ماه اکتبر سال قبل بنمایند.

در اینجا سؤالی است که اگر مطابق معمول مجلسین بودجه‌را را در اواخر سال تصدیق و تصویب مینمایند بچه مناسبت در پیشنهاد لائحه بودجه آنقدر تعجیل میشود ؟ باید گفت فقط بواسطه افراط در رعایت این موضوع مجلسین نیز همیشه این تعجیل وزیر مالیه‌را تقدیر نموده‌اند.

چنانکه صورت مجلس‌ها می‌بینیم که وزیر مالیه‌میگوید افتخار دارم‌ازاینکه‌بودجه سنه . . را بمجلس‌تقدیم نمایم (تحسین‌نمایندگان) در صورت مجلس های هر ساله نیز بدون تغییر این اسلوب مرقوم و مذکور است.

صرف‌نظراز تعارفات معمولی عادی چه دلیل جدی اسباب‌تحسین برای پیشنهاد بی موقع یك لائحه باید بشود که پیش بینی عایدات و مخارج آن اجباراً صحیح و قطعی نیست زیرا در مدت چهارده یاپانزده

ماه قبل از سنه مالیه و در همان دوازده ماه اجرای بودجه چقدر وقایع سیاسی و تجارتی و مالیهٔ ممکن است اساس وصول عایدات را متزلزلو تخمینات مخارج را تغییر دهد! چقدر از مالیاتها ممکن است کسرعمل حاصل نموده یا اتفاقاً اضافه بشود! چه احتیاجات و ضروریات جدیدی خواه از اثر اتفات خارجی خواه بمناسبت اوضاع داخلی ممکن است ایجاد شود یا بواسطه میل طبیعی پارلمان یا افراط و تفریطچه قوانین جدیدی ممکن است اسباب تعهداتی شودکه‌پرداخت مبالغ آنها ناگزیر بر خلاف صرفه جوئی و چقدر امکان حقیقی دارد که آخرین موقع اجرای بودجه صرفه جوئیهائی بشود که اظهار آنها قبلاً غیرممکن بوده است .

بودجه در تشکیلات و تنظیمات مالیه فرانسه بواسطهٔ این که بودجه‌مدتی قبل تهیه میشود هرنوع ثبات و استحکامی را دربرآوردها برمیدارد .

بعلاوه نه فقط هوش و ذکاوت تهیه کنندگان بودجه برای درك مطالب یك آتیهٔ خیلی دوری کافی نیست بلکه سادگی آنها ازتاریکی و مجهولیت اطلاعات آینده استفاده نموده و تعمداً برای خود تصوراتی مینمایند (نتیجه این ترتیب دو قسم افراط و تفریط را مخصوصاً نسبت بموازنه و تعادل بودجه که در فصول دیگر بحث خواهیم نمود در بر دارد) .

(۱) اعتبارات اضافی .

(۲) زیاد تخمین نمودن عایدات .

اولا اعتبارات اضافی ' - نظر باین که‌تخمین صحیح‌مخارج ازمدتی قبل از موقع غیر ممکن است بنابر این ازعدم توانائی غیر قابل تردید

در تقلیل ارقام مخارج استفاده نموده و حق در خواست وجوه لازمه را در آتیه بعنوان اعتبارات اضافی در موقع جریان مالیه برای خود محفوظ میدارد

ثانیاً زیاد برآورد نمودن عایدات یعنی خوش بینی تعمدی و اعتماد کورکورانه و تصورات در ازدیاد ثروت و ترقی مملکت تا موقعی که کسر عایدات از مبلغ برآورد شده این تصورات موهوم وطن پرستانه را کشف و معلوم نماید .

چقدر از بودجه‌ها خصوصاً در اواخر دورهٔ رفاه پس از سنهٔ ۱۷۸۸ دیده شده است که موازنهٔ آنها روی کاغذ و بواسطهٔ همین دو اصل مخرب یعنی زیاد برآوردنمودن عایدات و اعتبارات اضافی که نتیجهٔ بیموقع تهیهٔ نمودن آن بوده مبدل بکسر بودجه گردیده است ،

برای چاره جوئی این اوضاع و نزدیک نمودن تاریخ تهیهٔ بودجه بموقع اجرای آن اقدامات مختلفه ایکه در فرانسه شده و طرقی که از ممالک خارجه اتخاذ کرده‌اند اطلاعات مفیدی را بما تعلیم مینماید (۱).

---

(۱) تهیه بودجه در قانون محاسبات عمومی ایران مطابق مواد ذیل است

ماده ۷ ـ همه ساله هر وزیری باید بودجه مخارج وزارتخانه خود را برای سنه آتیه حاضر نموده در ظرف سه ماه اول سال بوزارت مالیه بدهد .

ماده ۸ — وزیر مالیه باید تمام این بودجه ها را در یک مرکز جمع و بودجه عایدات را نیز بانها ضمیمه کرده بودجه کل دولت را تکمیل و تنظیم نماید .

ماده ۹ -- این بودجه کل در اوایل سنه آخر سال بر حسب دستخطهای دولتی برای سال بعد پیشنهاد مجلس شورای ملی خواهد شد .

۲ - لایحهٔ تغییر سنهٔ مالیه در ۱۸۱۹

مدتهاست نواقصی که ما شرح دادیم طرف توجه بوده و اقدامات برای دفع آن بعمل آورده‌اند.

از همان‌موقع که بودجه‌ها مرتب‌شده‌یعنی‌از ابتدای‌رستوراسیون اشکاف بزرگی نسبت به پیش بینیهای بودجه کشف‌شده است مسیو دسر در ۱۸۱۹ در موقع تهیهٔ بودجه در ماه ژانویه این طور بیان مینماید: «از چنین موقع دور یعنی ۱٤ ماه فاصله پیش بینی در کار بیهوده و بر آوردهای تخمینی‌هم‌غیرممکن است حدودیکه برای هریك‌ازمخارج قرار داده شده خیالی و موهوم بوده است تقاضای‌وجود زیادی میشوداز ترس اینکه مبادا در موقع عمل کسر حاصل شود».

در موقعیکه مسیو دسر باین ترتیب‌نطق‌مینمودخود اوو کابینهٔ که او در آن‌عضویت داشت پیشنهادهائی برای علاج واقعه در تغییر تاریخ ابتدائی سنه مالیه مینمودند.

تغییر ابتدائی سنهٔ مالیه‌عبارت از اینست سنهٔ مالیه در عوض ماه ژانویه از ماه ژوییه‌شروع شود.

در مملکت فرانسه از سنهٔ ۱۷۸۹ سنهٔ مالیهٔ از اول ژانویه شروع و در ۳۱ ماه دسامبر ختم میشود و این مطابق سنهٔ معمولی آنجا است.

هیئت دولت مسیو دسر و بارن لوئی اینطور تقاضا مینمودند که بعدها راجع بامور مالیه‌در عوض دوازده‌ماه ازژانویه تادسامبر، دوازده ماه ازژوییه تا ژون قبول شده بعبارة آخری سنهٔ مالیه از اول‌ماه ژوییه شروع و در ۳۰ ژون ختم شود.

شاید در ابتدای امر نسبت بنقطهٔ نظریکه ما را مشغول نموده فوائد این تغییر ملحوظ نشود . زیرا این طور تصور میشود که اگر ابتدای سنهٔ مالیه شش ماه بعقب برده شود تهیهٔ بودجه نیز ششماه بعقب رفته و فاصله این دو تاریخ تهیه و اجرای بودجه بحال اول باقی خواهد ماند ولی حل مسئله قطعاً باین ترتیب بودهٔ است : که تاریخ تهیه بودجه عقب برده نشده و همیشه بهمان حال سابق بوده و بنابراین در آینده ابتدای سنه مالیه را (که در ماه ژوئیه قرار داده شد) بموقع تهیهٔ بودجه ششماه نزدیکتر میکرد .

دورهٔ اجلاسیهٔ معمولی مجلسین که میتوانند با فرصت کامل خود را مشغول کارهای مهمه نمایند همان دورهٔ اجلاسیه زمستان است زیرا این دورهٔ معمولی عادی برطبق اصول پارلمانی فرانسه است بر خلاف در نصف دیگر سال که بواسطه تعطیل و اشتغالات فلاحتی منقطع میشود با اشکالات فوق العاده ممکن است بمراجعهٔ امور قانونگذاری مطول و مسلسل اقدام شود .

این عقاید واضحاً از طرف طرفین دولت در مجالس نمایندگان ملی در سنهٔ ۱۸۱۹ بیان شده است : «کی ابتدای سنهٔ مالیه را معیین خواهد نمود ؟ شما آقایان نمایندگان ملت برطبق مقتضیات وقت مربوط بموقع عادی دوره اجلاسیه شما است و اگر این موقع عادتی باید در فصل زمستان باشد پس دیگر مخالفتی در آن نمی توان نمود و این فقط موقع ست که سنهٔ مالیه را تعین می نماید (نطق دسر ۱۵ ژوریه ۱۸۱۹) .

مسیو دوپال توضیح میدهد که بچه دلیل انعقاد دورهٔ اجلاسیه مجلسین در وسط سال عدره ممکن است مشارالیه میگوید : «(درصورتیکه

مجلسین برای ماه ژویه یا اوت دعوت و منعقد شوند. شما مهمترین اشخاصی که باید در آنجا حضور داشته باشند ازمجلس خارج نموده‌اید و این اشخاص عبارت از مردمان صنعت کار و کارگر هستند که در آن موقع اشتغالاتی دارند پس در اینصورت نمایندگی مملکت فرانسه بدست سرمایه‌داران یا مأمورین دولتی یا بیکارهای پاریس خواهدافتاد». (۱۵ فوریه ۱۸۱۹).

« مجلسی که مرکب از ملاکینی که منازل آنها دور از پاریس است میباشد ممکن نیست تابستان یعنی فصلیکه موقع کارهای زراعت و فلاحت است منعقد شود » (۱۲فوریه۱۸۱۹).

چندانکه مهمترین امور قوه مقننه درزمستان و بهارازماه ژانویه تاژویه انجام گرفته شود پس هنگام این ماههای (بااشتغال) پرزحمت است که پارلمان باید خودرا مشغول کار اصلی و اساسی خود بنمایدواین کار اساسی راجع بمراجعه ورأی در بودجه هاست.

همینکه بودجه در مدت این شش ماهه اول سال رأی داده شد بلا فاصله سنه مالیه برای اجرای آن از ابتدای ماه ژویه شروع میشود در صورتیکه لائحه پیشنهادی دولت را قبول شده تصور نمائیم بودجه بتوسط ادارات مرکزی مثل حالیه در فصل پائیز تهیه شده فقط پارلمان در زمستان مطالعه و مداقه نموده و در بهار رأی میدهد که این بودجه بلا فاصله از اول ماه ژویه بموقع اجرا گذاشته میشود بطوری که فاصله مابین تهیه و اجرای آن که سابقاً پانزده ماه بود به نه ماه مبدل خواهد شد.

افتتاح سنه مالیه از ماه ژویه عبارت از کم نمودن شش ماه از فاصله حالیه و درزمینه وسیعی اصلاح نواقصی است که امروز تمام مردم

شکایت آنرا مینماید « مخصوصاً در مقدمهٔ لائحه بودجه ۱۸۱۹ گفته میشود : اول ماه ژویه فقط ازاین نقطهٔ نظر انتخاب شده است که کمترین فاصله ممکنه مابین پیشنهاد و اجرای بودجه وجود داشته باشد » (بیان مقدمه بارن لوی ۱۱ ژانویه ۱۸۱۹) .

معهذا لایحه پیشنهادی در دوره رستوراسیون با وجود مدافعه شدیدی که از طرف دولت شد به مخالفت های سخت تری بر خورده و اصل ٤۹ قانون اساسی نیز بهانه برای آن مطلب گردید زیرا قانون میگوید . « مالیات اراضی و املاك فقط برای یکسال تصویب میشود » چون بواسطه این تغییر ضروریات چنین تقاضا مینمود که برای دوره سال اول مالیات املاك و اراضی برای مدت هیجده ماه رأی داده شود عدهٔ از اعضاء مجلسین مخالفت و سعی در رد نمودن این رفورم نمودند بدون اینکه مداقه دیگری نیز شده باشد .

باوجوداین مطلب لایحه دولت با کثریت کمی در مجلس نمایندگان ملی تصویب گردید ولی مجلس اعیان نقطه نظر را فقط ظاهر عبارت قانون اساسی قرار داده و برطبق رأی کمسیون خودشان پیشنهاد دولت را در تغییر ابتدای سنه مالیه با کثریت ۹۳ رأی در مقابل ٥٤ رأی رد نموده (٤ مارس ۱۸۱۹) دوروز بعد از این واقعه یك دسته شصت نفری که جدیداً معین شده بودند در مجلس اعیان که بعدها مجلس سلطنتی شد بموافقت دولت اکثریتی تشکیل دادند ولی دیگر لایحه مربوط سنه مالیه پیشنهاد نگردیده از دوره رستوراسیون تا این ایام اخیره لایحه مزبور از دستور پارلمان فرانسه محو و نابود گردید

* ۳ـ تواریخ ابتدای سنهٔ مالیه در ممالک خارجه

در همین ایام تقریباً تمام ممالک خارجه بر خلاف فرانسه رفورم سنه مالیه را تحت مداقه قرار داده و بموقع اجرا گذاردند.

اگرچه ایطالیا آخرین مملکتی است که باین صدد افتاد ولی نظر باینکه قانون گذاری او مربوط و متکی بسرمشق و نمونه ملل پیشقدم است ما مخصوصاً ایطالیا را ابتدا محل بحث قرار میدهیم.

مدتی بود که عقاید عمومی در ایطالیا فوائد تغییر زمان ابتدای سنه مالیه را در نظر میداشت « اعضای کمسیون بودجه مجلس مثل سایر نمایندگان عادت تعطیل تابستان را داشته و در اواخر پائیز مراجعت نموده و با کمال عجله شروع بشور و تهیه راپورت های خود مینمایند برای علاج این وضعیت کافی خواهد بود که مثل انگلستان برخلاف فرانسه سنه مالیه را از اول ماه آوریل فروردین قرار داده باین ترتیب که سه ماه زمستان اول سال ازژانویه تا آخر مارس مخصوص مباحثات مفیده شده و مداقه حقیقی وجدی بودجه تقریباً بلافاصله قبل ازاجرای آن میشود (۲۹ نوامبر ۱۸۷۷).

ایطالیا ابتدا نظر داشت که مطابق انگلستان تاریخ اول آوریل را برای سنه مالیه قبول نماید و بر طبق این عقیده لوایح دولتی نیز تهیه گردید.

مسیو مایگانی حتی اول ماه مارس را پیشنهاد نمود ولی بالاخره با تاریخ اول ژویه که کمسیونهای دو مجلس هم آنرا ترجیح داده بودند موافق گردیده وقانون ۱۸۸٤ قطعاً این تاریخ را تصدیق و تصویب نمود « سنه مالیه ازاول ماه ژویه شروع شده و در ۳۰ ماه ژون سال بعد ختم

میگردد (ماده ۲۳ قانون ۱۷ فوریه ۱۸۸٤) .

اتصال اول ژانویه را به ۳۰ ژون ۱۸۸٤ بوسیله ایجادیك دورهٔ فوق‌العاده شش ماهه اداره نمودند برای اولین مرتبه سنه مالیه ۱۸۸۵ - ۱۷۸٤ از اول ژویه ۱۸۸٤ افتتاح گردید .

نظر باینکه تهیه بودجه در ایطالیا مثل فرانسه فصل پائیز واقع میگردید فاصله حد اکثر مابین پیش بینی و برآوردهای بودجهٔ و ابتدای اجرای آن بیش از نه ماه نیست

نمونهٔ وسرمشق مریکا نیز تأثیری نسبت بقبول این تاریخ درایطالیا نمود زیرا ممالك متحده امریکا سنه مالیه رااز سنه ۱۸٤٤ ازاول ماه ژویه تا ۳۰ ژون قرارداده‌اند .

وزیرمالیه تهیه بودجه را نموده و نظریات خود را به کمیته دائمی مجلس نمایندگان در ماه دسامبر تقدیم میدارد بطوریکه فاصله ما بین تهیه و اجرای بودجه فقط هفت یا هشت ماه خواهد بود .

در مملکت پروس از سال ۱۸۷۷ بر طبق قانون ۲۹ فوریه ۱۸۷٦ سنه مالیه از اول ماه آوریل افتتاح میشود : « از ابتدای آوریل ۱۸۷۷ سنه مالیه هر ساله از آوریل شروع و ۳۱ مارس خاتمه می یابد » .

از اول ژانویه تا ۳۱ مارس ۱۸۷۷ یك اعتبار سه ماهه بطور استثناء فوق‌العاده رأی داده شده ، وزیرمالیه هرساله درماه ژانویه پیشنهاد مالیه خود رابه مجلس ملی تسلیم مینماید مثلا برای سنه ۱۸۹۱ . ۱۸۹۰ لایحه بودجه در ۱٦ ژانویه ۱۷۲۰ در مجلس شورای ملی پروس مطرح شده است موافق این ترتیب مابین تهیه و اجرای بودجه بیش از سه ماه یا چهار ماه فاصله نیست بودجه مملکت امپراطوری آلمان نیز در

تحت همان قواعد مملکت پروس قرار داده شده است .

در انگلستان در قرن اخیر سنه‌مالیه ۲۹ سپتامبرشروع‌میکردید از آن ببعد به‌پنجم ماه‌ژانویه مبدل گردید در سنه ۱۸۳۲ یك‌بودجه ضمیمه اضافه سنه مالیه را تا پنجم آوریل تمدید نمود اما چون اغلب ادارات مداومت در محاسبه قدیم مینمودند بی ترتیبی بزرگی تا سنه ۱۸۵٤ در امور مالیه وجود داشت در آنوقت تاریخ ۳۱ مارس با یك قاعده عمومی و قطعی قبول گردیده و از تاریخ ۱۸۵۵ - ۱۸۵٤ تا کنون سنه مالیه انگلستان از اول ماه آوریل شروع و در۳۱ مارس ختم میشود .

تقریباً درماه اکتبر هرسال‌تهیه ابتدائی بودجه‌ها از طرف‌ادارات وزارت خانه‌های مختلفه انجام میگیرددرآن موقع متحدالمال ازطرف خزانه داری وزارت خانه ها و ادارات دولتی را برای تنظیم و ترتیب برآورده های بودجه خودشان دعوت مینماید پیشنهاد های ادارات مزبوره راجع بوزارت جنك و بحریه مستقیماً بتوسط وزرای مربوطه خودو راجع سایر وزارت خانه‌ها بتوسط خزانه داری در ماه‌فوریه به مجلسین تقدیم‌میشود .

این ترتیبات و فواصلی که تا بحال برای انگلستان گفته شد با مقررات ممالك سابق‌الذکر کمتر تفاوت دارد ولی از توضیح آتیه‌خواهیم دانست که تخمینات بودجه عایدات ومخارج انگلستان دارای اطمینان‌و صحت استثنائی است .

پیشنهاد بودجه از طرف وزیر مالیه‌یابطور صحیح توضیحات کل تخمینات عایدات ومخارج انگلستان‌مثل سایرممالك اروپایك‌سال‌یاشش ماه‌قبل ازافتتاح سنه‌مالیه واقع‌نمیشود بلکه‌بلافاصله قبل‌از افتتاح‌سنه

مالیه غالباً روز دویم سال مالیه وزیر مالیه تخمینات قطعی خودرا در مجلس تشریح و توضیح مینماید .

تواریخ توضیحات و بیاناتیکه در چندین سال راجع به بودجه انگلستان وزیر مالیه نموده است .

بودجه ۱۸۸۵ - ۱۸۸۶	۳۰ آوریل ۱۸۸۵
« ۱۸۸۷-۱۸۸۸	۳۱ « ۱۸۸۷
« ۱۷۸۸-۱۸۸۹	۲۶ مارس ۱۸۸۸
« ۱۸۸۹ ۱۸۹۰	۱۵ آوریل ۱۸۸۹
« ۱۸۹۰-۱۸۹۱	۱۷ « ۱۸۹۰
« ۱۸۹۱ ۱۸۹۲	۲۳ « ۱۸۹۱

باین ترتیب فقط چند روز قبل از افتتاح سنه مالیه و اعلب اوقات در همان اوایل ماه ابتدای سنه مالیه جاریه وزیر مالیه بودجه خود را تعیین مینماید تخمینات وزیر مالیه با طرز مذکوره در حقیقت باوقایع و اتفاقات آینده مطابق است وزیرمالیه آتیه‌را پیشگوئی نکرده بلکه آنرامشاهده میکند در موقعی که او حرف میزند عملیاتی که‌ارقام‌بودجه شامل آنهاست شروع بجریان نموده‌اند و سنه مالیه یا شروع شده یا در شرف افتتاح است .

از آنوقت وزیرمالیه در یك زمینه معین و ثابتی حر کت کرده و غفلتی برای او رخ نمیدهد . بودجه تقسیمات اصلیه و ابتدائیه خودرا تا اختتام سال تقریباً محفوظ خواهد داشت و چون اساس آن خارج از تصورات و خیالات موهومه بلکه بر مبنای حقیقت بر قرار شده است بنابراین تقاضای اعتبارات اضافی افزایش موهومی عایدات که‌مالیه‌فرانسه را تا این سنوات اخیر سرنگون نموده درچنین تشکیلاتی وجود نخواهد

داشت و این تقاضاها درهیچو بودجه غیر قابل عفو و اعتدار ودرهیچ مت دیده هم نمیشود .

بطور خلاصه ممالک متحده امریکا در ۱۸۴۴ انگلستان ۱۸۵۵ پروس ۱۸۷۷ ایطالیا ۱۸۸۴ تاریخ اول ژانویه را متروک و بجای آن تواریخ اول آوریل و اول ژویه را قبول نموده‌اند در این تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه در تمام ممالک دارای قانون اساسی فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه را کاملا مختصر و بسیاری از ممالک موفق گردیده‌اند این فاصله را برای شش ماه یا سه ماه فقط محدود نمایند و حتی چنانکه دیده شد در انگلستان موقع تعیین تخمینات مالیه صحیحاً مصادف و مقارن ابتدای سنه مالیه است .

کثرت و اهمیت این نمونه و سرمشق‌ها قابل تفکر و تأمل است . چنانچه رفورم پیشنهادی ۱۸۱۹ قبول شده بود میدیدیم که نظریات فرانسه بر تمام ممالک دیگر تقدم داشت و درصورتیکه اگر امروز هم تصمیم نموده و فوراً ترتیب خود را تغییر بدهد فرانسه جزء آخرین ممالک محسوب میشود . باز مابین طرفداران سال معمولی تقویم عده معدودی از ممالک با فرانسه باقیمانده‌اند که مهمترین آنها بلژیک ، اطریش و مجارستان است .

* چهارم لایحهٔ جدید تغییر سنهٔ مالیه که در فرانسه در ۱۸۸۸ رد گردیده است

قبلا در سنه ۱۸۸۲ مخبر بودجه ۱۸۸۳ مسیو ریبو این خیال تغییر تاریخ را تأیید و سفارش مینمود (راپرت اول ژویه ۱۸۸۲) وزیر

مالیه وقت لئون سای فقط اکتفا باین جواب نمود « درحقیقت ممکن است از اینکه فاصله زیادی مابین تهیه ورأی در بودجه وجود نداشته باشد فایدهٔ مترتب باشد و باید در صدد برآمد چنانچه ممکن شود موقع افتتاح سنه مالیه تغییر داده شود معهذا من تصور نمیکنم نتیجه این تغییر یك اصلاح بزرگی را شامل شود » (مجلس نمایندگان ملی ۲۶ ژویه ۱۸۸۲) .

این موضوع مسکوت ماند اما در سنه ۱۸۸۸ یك لایحه رسمی « راجع به تغییر موقع شروع سنه مالیه » از طرف مسیو پیترال وزیر مالیه پیشنهاد گردید (جلسه ۲٤ آوریل ۱۸۸۸) مقصود از این لایحه تبدیل ابتدای سنه مالیه از اول ماه ژانویه به اول ماه ژویه بود .

دلایل وزیر مالیه در مقدمه لایحه و در نطق های متعاقب آن همان چیز هائی بود که راجع به لائحه سنه ۱۸۱۹ سابقاً ذکر شده است .

اصل مقصود همیشه این بوده است که موقع تهیه قانون مالیه بموقع اجرای آن هرقدر ممکن است نزدیك بشود برای این مقصود لایحه بودجه کما فی‌السابق تقریباً درماه ژانویه بمجلس پیشنهاد میگردید ولی پارلمان در همان‌موقع بلافاصله‌شروع بمداقه و مراجعه بودجه نموده و از اوقات دوره اجلاسیه پر اشاغال زمستان و بهار خود را مخصوص باین مطلب می نمود « بمحض اینکه رای داده میشد اجرای بودجه از اول ماه ژویه شروع میگردید

فاصله مابین تهیه و اجرای بودجه باین ترتیب با همان شرایط سنه ۱۸۱۹ بحد اقل هشت یا نه ماه میرسید، « نطق وزیر مالیه در

مجلس نمایندگان ملی ژون ۱۸۸۸ : « همچو تصور می نمائیم که نتیجه این اقدام از یك طرف تهیه بودجه را بموقع اجرای آن نزدیك نموده و ازطرف دیگر به تعیین تخمینات صحیح‌تری موفق خواهیم شد . »

بطوریکه ملاحظه میشود درهر موقع همان‌دلایل یعنی عدم‌صحت برآوردهای ابتدائی و فاصله زیاد مابین تهیه بودجه و اجرای آن سبب پیشنهاد اصلاح تاریخ سنه مالیه گردیده است .

مجلس شورای ملی مثل‌سنه۱۸۱۹ دراول‌ژون ۱۸۸۸ باکثریت ۲۸۷ رأی برخلاف ۲۲۸ رأی، لائحه دولت را تصویب نمود اما سنا برطبق رویه و سرمشق مجلس اعیان سابق یك عقیده مخالفی اظهار داشت

در سنا بدستیاری مسیو لئون‌سای تصمیماتی برخلاف این دوره گرفته و قوامانی در رد او پیشنهاد کرد در نتیجه مجلس سنا در ۱۲ ژون ۱۸۸۸ پس ازیك‌شور مختصر بابلند کردن دست‌بدون‌رأی باورقه وورود درشور موادرا استنکاف نمود .

ایراداتی که به مخالفت این‌لایحه ذکر گردید بعقیده ما در درجه دویم اهمیت واقع بود هیچکس درمعایب اوضاع حاضره ولزوم‌علاج آن انکاری نداشته همه قبول داشتند که تغییر تاریخ ابتدای سنه مالیه به پارلمان اجازه خواهدداد که زودتر و بموقعتر کار کند فاصله مابین تهیه واجرای بودجه مختصر‌تر گردیده برآوردها ازروی‌اطمینان کاملی‌نسبت بمنابع موارد بودجه برقرارمیشوند و این اصل‌اساسی وموضوع‌پیشنهاد بود که محل مخالفتی نداشت .

امامخالفین لائحه‌نظریات‌دیگری‌اظهارمینمودند . مثلا خاطرنشان

میکردند اگر تاریخ ابتدای سنه مالیه دراول ژویه قرار داده شود توافق دورهٔ اجرای بودجه مملکتی و دوره اجرای بودجه های ایالتی و ولایتی و شهری از میان برداشته میشود ازطرف دیگر نسبت بمالیاتهای مستقیم نظر به ترتیب تقسیم آنها چون ممکن نیست اول ژویه به ۳۰ ژون مبدل شود ناچار برای آنها بایدهمان ترتیب قدیم اول ژانویه به ۳۱ دسامبر را محفوظ داشت وزیر مالیه نیز این مطلب را تصدیق و شخصاً در مواد مختلفه لائحه خود تصریح نموده است . از آن به بعد وحدت تاریخ در بودجه‌های فرانسه از میان میرود « مخصوصاً کمسیون مالیه یك اهمیت فوق‌العاده بوحدت تاریخ بودجه داده یعنی نظر داشت که تمام عایدات و مخارج بودجه از یك تاریخ شروع و در یك تاریخ خاتمه یابد .

نطق مسیو لئون سای اعضاء سنا در ۱۲ ژون ۱۸۸۸ : « در مملکت فرانسه وحدت تاریخ را همیشه خواسته‌اند شورش ۱۷۸۹ این وحدت تاریخ را بفرانسه عطا نموده و کمسیون همچو تصور مینماید که باید آنرا محفوظ دارد . واضح است گذشته از بودجه‌های محلی فقط راجع ببودجه مملکت نیز دو قسمت تاریخ معایب ومفاسد بزرگی را خواهد داشت »

یکی بودن تاریخ امر مهمی است که ما نخواسته‌ایم خود را از این موضوع دور نمائیم . وزیر مالیه فقط اظهار میدارد که ایشان اهمیت فوق‌العاده به وحدت تاریخ نمی دهند اما بنظر ما (مقصود مجلس سنا است) این اظهار تا متکی بدلایل کافی نبوده و با وضعیات ممالك خارجه مطابقه نکند نمی توان قدر و قیمتی بر او گذاشت . »

بعلاوه دلیل آورند که نسبت باغلب وزارتخانها مخصوصاً وزارت فوائد عامه و جنك موقع اجرای بودجه و انجام عملیات بکلی منافی با دورهٔ جدید سنه مالیه خواهد بود زیرا مهندسین از اعتباراتی که در اول ماه ژویه باختیار آنها واگذار میشود چه مصرفی خواهند کرد .

پس از این که بودجه رأی داده شد موقعی که لازم است با اشخاص متفرقه قرار دادها ختم و خرید اشیاء لازمه شود دفعهٔ بموقعی منجر میشود که فصل بد بمیان آمده و در آن وقت کارخانجات مسدود و امورات در حال تعطیل است ولی سال معمول بالعکس اجازه میدهد که درفصل زمستان تهیه مواد گردیده و از روز اول بهارشروع بکار شود .

بالاخره مخبر سنا تقاضا نمود که در لایحه بیشتر مداقه شده و بهتر این است که لایحه مزبوره مجدداً بکار تن بر گردد زیرا ازکارتن بیموقع خارج شده است : « اینطور مطلب را امروز ختم کنیم : هیچ کاری نکنیم . زیرا کهلایحه پیشنهادی شماهم چیزی نیست .

٭ ۵ ـ یك دوازدهم در باژیك

با عدم تغییر ابتدای سنهمالیهفقط وسیلهٔ که نسبت بنزدیك بودن موقع تهیه بودجه بموقع اجرای آن برای فرانسه باقی است طرزاعتبارات موقتی ماهیانه بلژیك خواهد بود .

بلژیك سنه مالیه را از ابتدای ژانویه به ۳۱ دسامبر محفوظ و معمول داشته ولی برای اصلاح اشکالات این تعیین تاریخ یکدوازدهم را در ترتیب مالیه خود مرتباً داخل و قبول نموده است .

٥ - ٦ - عدم کفایت کنترل نسبت به حواله دهندگان

صورتهای مجالس کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزراء بیانات عمومی ورایپرت سالیانه دیوان محاسبات مقدماتی برای تفریق بودجه است که رأی و تصویب آن متعلق به پارلمان خواهد بود . زیرا این رسیدگی و تحقیقات قبلی مربوط بآن دقت نظری است که مجلسین در قانون تفریق بودجه خواهند نمود .

گاهی مجلسین غفلت و مسامحه در جزئیات نموده گاهی مسائل را مخصوصاً بسط و اتصال به امور سیاسی داده حتی گـاهی بواسطه اشتغال بمطالب دیگر اصلا وظایف کنترلی خود را فراموش مینمایند . تجربه نیز بما نشان میدهد که اغراقی در میان جملات مذکوره نیست .

بعلاوه مسئولیت وزراء که اساس مسئله و فقط مربوط بهمین کنترل پارلمانی است چنان که مکرراً خاطر نشان نموده‌ایم تا کنون بطور قطعی واضح نگردیده و بموقع اجرا نیز گذارده نشده است .

این وضعیت و حالت باعث آن است که حواله دهندگان دارای یك استقلال تام و تمامی باشند ؛ درحالیکه کنترل های متعدده راجع به محاسبین بر قرار گردیده حواله دهندگان را از هرقیدی آزاد گذارده اند . آلت کار را محاکمه نموده ولی مؤسس و محرك را بدون محاکمه میگذارند در دوره عمل محاسبین یك قبض صد دیناری بدون هیچ ملاحظه آشکار گردیده در صورتیکه دوره عمل حواله دهندگان

معلوم نمایند .

*۶- لزوم نزدیك نمودن برآوردها به معاملات واقعی

بطور خلاصه نسبت بتاریخ تهیه بودجه میتوان گفت که (به معنای حقیقی کلمه) بودجه وجود دارد یا وجود ندارد .

بودجه ایکه در مدت زیادی قبل از موقع عمل آن تهیه شده باشد عبارت از یك فهرست بی مصرف بزرگی است که در ضمن آن بطور آزادی خبط های عمدی یاسهوی واقع میشود در حقیقت این بودجه اجازه دریافت عایدات و پرداخت مخارج را نداده بلکه بزحمت یك برآوردهای تقریبی را تعیین مینماید .

بالعکس بودجه ای که بموقع تهیه شود انتظام دهنده وصول عایدات و منظم کننده مصرف اعتبارات است تقسیمات تغییر ناپذیرش به حواله دهندگان و مأمورین مالیه حکمفرما و اقتدارتش بطور مؤثری در مدت جریان اجرای خدمات در تمام تشکیلات اداری مستولی است .

ممالکی که برای دارا بودن چنین بودجه درمقابل اشکالات تغییر یك تاریخ از میدان در نرفته اند استحقاقاً بخود تبریك میگویند .

فصل پنجم

دوره عمل مالیه و سنه مالیه

☆ اول — دوره عمل مالیه توضیح دوره عمل سنه مالیه را مشخص نموده و پس از ختم سنه نیز اصولی را که بسنه مالیه مربوط هستند تعقیب و تکمیل مینماید مناقع دوره های عمل · دوره های عمل وسیله ایجاد وضعیات کامله مالیه بوده و قابل مقایسه و مطابقه با یکدیگر هستند ·

☆ دویم — اشکالات تاریخی دوره های عمل · در ایام گذشته طرز دوره عمل اسباب افراط و تفریط های زیاد شده است عملیات مالیه هیچوقت تسویه‌نشده است · تحصیلداران نوبت‌دار برای تشخیص دوره های عمل عموی طلبکاران دوره عملیکه کسر پیدا میکنند ساقط میشود ·

☆ سوم — تانی بی‌اندازه و اجباری در تشکیل محاسبات دوره عمل · رفورم۱۸۸۹ · دوام تاخیر بمناسبت اشکالات اتصال معاملات به یکدیگر ·

* چهارم — محاسبات سنه مالیه مخالف محاسبات دوره عمل است · منافع و مضار محاسبات بطور سنه مالیه · این ترتیب نیز ممکن است دری برای افراط و تفریط باز نماید · معاملات بطور سنه مالیه کامل نبوده ولی امور با نهایت سرعت میگذرد · فواید سرعت در عمل دلیل بوده است که انگلستان ایطالیا و تمام تجارتخانهای دنیا این ترتیب‌را قبول نموده‌اند · شرح و توضیح اصولیکه در انگلستان و ایطالیا قبول شده است ·

* پنجم — در فرانسه بواسطه طرزیکه در ۱۸۱۹ بتوسط بارون لوی پیشنهاد شده بود ممکن بود تدریجا یك ترتیب جامع‌الاطرافی داده شود · سرعت در عمل برای تهیه و کنترل بودجه ها بطوری لازم است کـه بالاخره یك روز محاسبات بطرز سنواتی در اصول مالیه فرانسه مجری خواهد گردید

⁂ اول - دوره عمل مالیه و معاملهٔ سنواتی - توضیحات

دوره عمل سابقاً ذکر شده و بعدها نیز غالباً ذکر از دوره عمل خواهد شد بهتر این است از ابتدا در این موضوع دقت لازم بشود بدون اینکه قبلا از سنه مالیه صحبت نمائیم توضیح دوره عمل غیرممکن است زیرا دوره عمل مربوط بسنه مالیه و تشخیص دهنده آن است(۱) برای محدود نمودن و مرتب کردن کلیه معاملات تقریباً بطور عموم ایام سالیانه قبول شده است . در حقیقت عایدات و مخارج عمومی مثل عایدات و مخارج خصوصی اشخاص غیر ممکن است لاعلی التعیین بدون بسته شدن حساب دائما در جریان باشد جریان دائمی و از یك دست گرفتن و از دست دیگر خرج نمودن مثل شخص متلفی است که حقیقت وضعیت خودرا میخواهد از نظر شخصی خودهم پنهان نماید

برخلاف همینکه حساب عایدات و مخارج در یك تاریخ بسته شود جمعبندی و خلاصه نمودن و مطابقه اینها نیز در آخر یك مدتی بوده بالاخره معاملات معلوم و نتایج آنها مفهوم است و میتوان این عملیات را یك وضعیت مرتب با فکری تصور نمود .

چون عایدات و مخارج هر ساله را عملا نمیتوان در حدود همان سال بانجام رسانید و غالباً این عایدات و مخارج بسال بعد تجاوز مینماید

---

(۱) - دوره عمل عبارت از مدتی است که قانون برای جریان معاملات بودجهٔ یك سنه مالیه معین مینماید ٠ مدت مزبوره برای تشخیص و حواله مطالبات داتنین دولت تا روز آخر ماه سوم سال بعد است و برای ختم اعمال دایر بدریافت عایدات و پرداخت مخارج تا روز آخر سال بعد است (ماده دویم قانون محاسبات عمومی ایران) مورخه ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری

میبایستی متوسل بطرز محاسبهٔ مخصوص گردید که بوسیله آن تمام معاملاتیکه حقاً مربوط بیك دوره هستند در تحت یك ترتیب جامعی مرتب شود و بهمین مناسبت و مقصود است که نسبت بسنه مالیه دوره عمل نیز اضافه وضمیمه میشود :

یك موضوع معمولی را برای مثال میگوئیم وقتی که یك شخص دارائی خود را اداره مینماید مبلغی از عایدات یکساله مخصوص خود را برای مرمت و تجدید اثاثیه کنار گذارده و سفارشاتی به تاجر فرش یا مبل ساز یا اشخاص دیگر میدهد چنان که اغلب دیده شده است متعهدین کارهای خود را تمام ننموده و کلیه کار را بعد از اتمام سال در اوایل سال بعد تحویل میدهند با وجود چند هفته یا چند ماه تاخیر شخص مزبور محل ابتدائی را که برای این مصرف معین نموده است دست نمیزند.

پس از انجام کار هم بعضی اوقات کاسب مسامحه در فرستادن صورت حساب نموده علاوه مشتری هم شاید چندان عجله نداشته باشد مدتی هم برای رسیدگی بحساب میگذرد خلاصه اینکه این حساب شش هفت ماه بعد از انقضای مدت معینه تسویه و پرداخت میشود.

معهذا مصرف این مخارج از همان مبلغ وجهی است که برای همین کار ابتدا ازطرف سفارش کننده کنار گذارده شده است

دو ترتیب ممکن است از این مثال اتخاذ شود اولا این که ... قرارداد نمود که کارها مدتی قبل از اختتام سنه ... اتمام ... رسید ... مدت دیگری بعد از اختتام سال لازم است تا حسابها رسیدگی و پرداخت شود.

دولت هم پس از اختتام سال قبل از آنکه محاسبات خود را قطعاً

ببندد مجبور است منتظر بشود تا اغلب از کارهای شروع شده باتمام رسیده و بالاخره کلیه معاملاتیکه واقع شده رسیدگی و پرداخت شود در این صورت بنام دورهٔ عمل زمانی را معلوم مینمایند که ضمیمه سنه مالیه یك مدت اضافی برای تسویه معاملات و محاسبات دارا باشد.

بمناسبت تمام نمودن کار های تعهد شده و تفریق محاسبات و صدور حوالجات مخارج یا پرداخت آنها و دریافت عایدات کم یا بیش مدتی اضافه از سنهٔ مالیه معلوم و مقرر شده است.

با یك نظر عمومی دوره عمل عبارت از تمدید سنه مالیه و مهلت اضافه برای جمع آوری نتایج قطعی معاملات آن سال خواهد بود.

سنه مالیه و دوره عمل امورات یکدیگر را تکمیل مینمایند. دورهٔ عمل پس از ۳۱ ماه دسامبر در عملیاتیکه حقاً متعلق بسنه مالیه است دخالت نموده و آن امور را مربوط بآن سال مینماید. دوره عمل معاملات سال گذشته را تسویه نموده و عملیات حالیه و گذشته آنسال را مجسم مینماید. ماده چهارم نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ میگوید: «دورهٔ عمل عبارت از زمان اجرای معاملات یك بودجه است.» کمسیون مأمور مراجعه بنظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ شرح ذیل را بعوض ماده قدیم پیشنهاد نمود: «دوره عمل مجموع مشاغل و معاملات وحقوق یکسال است.» دوره عمل تمام جهات سنه مالیه را در دست گرفته و مرتباً کلیه عملیات آن دوره را جمع آوری نموده و برای انجام آن یك زمان اضافهٔ را از ابتدای سنه بعد تقاضا مینماید. نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ در ماده دیگر میگوید: «ماده ٦ خدمت انجام شده وحقوق ثابته از اول ژانویه تا ۳۱ دسامبر سال فقط متعلق بدوره عملی خواهد بود که دارای اسم همانسال است.» قانون ۲۵ ژانویه ۱۸۸۹ دورهٔ عمل را موافق همین

نظر بیان مینماید : « ماده اول ـ حقوق ثابته و خدمات انجام‌شده از اول ژانویه تا ۳۱ دسامبر سالیکه‌اسم خود را به‌یك‌بودجه میدهد فقط‌متعلق به دوره عمل آن بودجه خواهد بود . »

فورمول پیشنهادی کمسیون مراجعه به‌نظامنامه که سابقاً ذ کر شد محتاج بتکمیل و بنظر توضیح دوره‌عمل را بترتیب ذیل میتوان داد : « دورهٔ عمل مجموع مشاغل و حقوق راجعه به یك سال است که درحدود ازمنه قانونی‌اضافه‌برانتهای‌آن‌سال انجام‌می‌یابند . »

نقطه مقابل حتی مخالف دوره‌عمل معاملات سنه‌مالیه است .

مطابق‌ماده سوم‌نظامنامه ۳۱ مه ۱۸۶۲ دوره‌معاملات‌شامل‌مجموع عملیات‌یك‌مأمور‌مالیه میشود‌خواه‌درمدت‌یکسال‌خواه‌درمدت‌تمام‌مأموریت‌او نسبت به محاسبات معاملاتی مسائل مدت اقتطار یا مهلت اضافه وجودندارد شروع وخاتمه دوره تاریخ معینی است این طرز محاسبات معاملات مادی یومیه را ثبت و مقصودی جز نگاهداری وضعیت‌صندوق ندارد .

اولین قلم محاسبه شامل موجودی صندوق در ابتدای عمل است پس از آن معاملات جاریه عبارت از دریافت عایدات و پرداخت مخارج مرتباً درج گردیده و آخرین قلم‌موجودی صندوق روز آخر عمل رامعلوم مینماید .

در شروع بعمل موجودی صندوق معین در جریان معاملات چه مبلغ دریافت و چه مبلغ خرج نموده بالنتیجه باقی باید معلوم موجود باشد .

یك چنین محاسباتی بواسطه سادگی در عمل خیال انسان را راحت مینماید .

هر مطلب در این محاسبه واضح و غیر قابل انکار است یاد داشت ها محدود به بیان عملیات مادی دریافت عایدات و پرداخت مخارج است .

دو شکل محاسبات بطرز معاملاتی وجود دارد حساب معاملات سالیانه و حساب معاملات شخصی . ترتیب اول شامل معاملات واقعه از روز اول سال تا روز آخر سال است درصورتی که یک رئیس مالیه بدون فاصله تمام این مدت را اداره نموده باشد . ترتیب دوم شامل آن قسمت است که رئیس مالیه مشغول خدمت بوده و در بین سال بواسطهٔ تغییر مأموریت ، عزل ، تقاعد ، فوت و غیره آن مأمور از کار خارج شده باشد

در صورت اخیر بهر اندازهٔ مأمور تغییر نموده باشد بهمان نسبت محاسبات جداگانه تشکیل شده است .

هر اداره نسبت به محاسبات داخلی طرز محاسبات معاملاتی را ترجیح میدهد زیرا نقطه نظر اداره و موافقت مابین دفاتر محاسباتی و صندوق است .

اما وظیفه موضوع مرتب نمودن ملت عمومی و موازنه بودجه ها و مقایسه عایدات و مخارج مملکتی است نه تنها باید معلوم نمود که آیا پیشکاران و امنای مالیه مطابق ارقام موجودی دفاتر عین مبالغ را در صندوقهای خود موجود دارند بلکه باید منابع عایدات و تعهدات هر بودجه را فهمیده مجموع عوایدی که در مقابل مصارف عمومی تخصیص داده شده است دانسته شود .

برای فهمیدن این موضوع ممکن نیست بتاریخ روز آخر سال قانع گردید بلکه بایستی خارج از حدود خاتمه سال درصدد تجسس اصول

معاملاتی برآمد که حقیقتاً متعلق به آن سال است تا معاملات راجعه به آن سال مفروق گردیده وبدورهٔ حقیقی بودجهٔ خود متصل شود. و بهمین مناسبت محاسبات بطور دورهٔ عمل فقط ممکن است باین مقصود نایل شود.

محاسبات بطرز دورهٔ عمل شامل دو نفع اساسی است:

اولا این طرز باعث تعیین و تشخیص وضعیات بودجه بتمام حقیقت او است.

ثانیاً وضعیات بودجه را قابل مقایسه بایکدیگر قرار میدهند.

اگر مجموع عایدات و مخارج تماماً درروزآخر سال بسته شود یك تقدیم و تأخیر چند روزه درثبت دفاتر ممکن است نتایج محاسبات سالیانه را بخطر بیندازد. مثلا فلان سال دیده میشود مخارج زیاد شده زیرا که حوالجات وپرداخت مخارج ازروی عجله بوده یا برعکس سال دیگر مشاهده میشود که بدون دلیل تخفیف درمعاملات حاصل شده زیرا عمداً یا سهواً اغلب عایدات مهم قبلا وصول یاپرداخت مخارج گزافی بعهدهٔ تعویق افتاده است.

با این ترتیب مقایسه یك بودجه با بودجه دیگر اساس خیالی و موهوم خواهد بود.

محاسبات دورهٔ عمل بودجه‌ها را متحدالشکل نموده وسیله ایجاد وضعیات حقیقی را بدست میدهد که دائماً عملیات بودجهٔ بامدارك کافیه قابل مطابقه و مقایسه بایکدیگر خواهد بود.

*دویم ـ افراط و تفریط تاریخی نتیجه طرز دوره عمل

در مقابل منافع اصول دوره عمل معایب این ترتیب نیز بدو قسم

بنظر می‌آید : ابتدا معایب تاریخی که یاد آوری آنها مفیدولو اینکه تصور نمیشود مجدداً تولید شود پس از آن معایب اشکالات کنونی .

ازمدنظر تاریخ ترتیب دورهٔ عمل سابقاً نسبت بمعاملات مالیه قابل استفاده‌های مذموم بوده است اولا وسیلهٔ بوده‌است که چندین سال تفریق محاسبات قطعی سنوات ماضیه را در بوته اجمال گذارده و بنابر این اغلب اعمال مهم یاغیر مهمی را مستور بدارد ثانیاً بدولت فرصت‌میداد که مشاغل‌را زیادو مابین اشخاص تقسیم نموده یا بفروشند به‌بهانه اینکه دوره‌های عمل بهتر از یکدیگر جدا و تفکیک شود اختراعی‌نموده و هردوره‌را بمأمورین مخصوصی میسپرده‌اند . یک تحصیلدار مخصوص سنوات جفت و یک تحصیلدار دیگری برای سنوات طاق تعیین مینمودند .

برای خدمات ۲۰٤ حوزه‌عایدات مالیاتی پانصدنفر صاحب‌منصب که دو سال یکمرتبه و سه سال یکمرتبه نوبت آنها بود ایجاد شده بود بنابر این دو مقابل عده لازمه مأمورین استخدام میشده است این تغییر مامورین سبب زحمت فوق‌العاده مالیات دهندگان بود . تحصیلداری که‌ازخدمت خارج میشدبا تحصیلدار جدیدالورود رقابت داشته‌و هریک بنفع خود جیب مالیات دهندگان را خالی و بدبخت مالیات دهندگان همیشه دچارفشار های‌متوالی تحصیلداران بودند . مباشرین‌وانباردارها یکی بعد دیگری منصوب یکی مطالبه مالیات عقب افتاده را نموده دیگری مالیات سنه جاری را خواسته هر یك از مأمورین بابت سالیکه مربوط بخود میدانست اثاثیه مالیات دهنده رانضبط و در سراین‌موضوع با یکدیگر منازعه و مناقشه مینمودند وقایع اسف انگیز این رقابتهای حریصانه بتوسط مصنفین مالیه وقت مفصلا شرح داده‌شده است .

تورگو ازدر ۱۷۷۵ اقدام‌درحذف مشاغل قدیمه‌تحصیلداران‌مالیاتی

که بطور متناوب دو ساله یا سه‌ساله وجود داشتند نمودنیکر این رفورم را به نقاطیکه هنوز شامل نشده بود بسط داد. پس از انفصال نیکر جانشین او مجدداً تحصیلداران قدیمه را برقرار و لزوم تشخیص و تفکیك دوره عمل را بهانه کرده عدهٔ تحصیلداران را دو مقابل نمود.

در ازمنه قدیمه حتی در ابتدای قرن حاضر از تمایز دوره عمل استفاده نموده . به طلبکاران دولت میگفتند شما طلبکار فلان دوره عمل هستید و از آن دورهٔ عمل وجه موجودی نمانده است باید انتظار مرحمت مخصوص را داشته باشید زیرا قاعده حق مطالبه وجهی را ندارید . بوسیله این اظهارات موهوم طلبکاران دولتی مبدل به طلب کاران دوره عمل گردید همینکه وجوه یك دوره عمل تمام میشد پرداخت بقیه طلب مردم متروك میگردید .

محاسبات چندسال بهمین ترتیب تسویه گردید در دوره قنسولا نسبت بمطالبات عقب افتاده به دارندگان حوالجات متعلق به سه سال اینطور جواب دادند : «دوره‌های عمل این سه سال کسر عمل دارد دیگر وجهی از این سنوات موجود نیست و شما چیزی بابت این سنوات نمیتوانید مطالبه نمائید .»

فقط از روی ترحم کمکی به طلب کاران دولت شده و بموجب قانونی ترتیب پرداخت یك ثلث از طلب آنها را بطور اقساط دادند به ناپلیون نیز این ملامت وارد است زیرا ناپلیون هم در سنه ۱۸۱۳ همین معامله را نسبت به عقب افتاده‌های قبل از سنه ۱۸۱۱ نمود .

دوره عمل در ایام گذشته به افراط و تفریط های بزرگ منجر گردیده و بهانه برای اقدامات شدیده بر خلاف عدالت بدست داد :

تحصیلداران مالیاتی با منظره های بدی هریك با سختی و تشدد مطالبه مالیات سالهای مختلفه را نموده یا این که حالت طلبکاران بدبخت دولت درمد نظر مجسم میگردید که بیهوده از صندوقهای خالی مطالبه طلب خودرا مینمودند .

در ابتدای دوره رستراسیون موضوع رفورم کاملی از اصول دوره عمل سبب مباحثه طولانی در مجلسین و جراید گردید .

اوضاع و رفتار ما ق تمام حالت اضطراب آمیز خود را امروزه از دست داده است زیرا تحصیلداران دو ساله و سه ساله دیگر وجود نداشته تفریق محاسبات خود سرانه و مستبدانه را هم بایدامیدوارباشیم که هرگز بعدها وجودنخواهد داشت و این افراط و تفریطهافقطتاریخی خواهد ماند .

*سوم.تاخیر ضروری عملیات که درطرز دوره عمل وجوددارد

حالیه نسبت بتأخیراتیکه از طرز دوره عمل در تعیین محاسبات سنوات ماضیه حاصل میشود بحث خواهیم نمود .

در ابتدای دوره رستراسیون در موقعی که هیچ تاریخ ختم و انتهائی برای دوره عمل معین نشده بود این تأخیر تعویق محاسبات بدون هیچ حدی ادامه مییافت .

بارن لوی اینطور شکایت مینمود : « حساب دوره عمل هیچ موقع تمام نشده است این طرز محاسبه ممکن نیست بسته شود مگر آنکه انقضای مدت برقرار و مرور زمان معین شود هرروزه از من مطالبه پرداخت

قروض قبل از دورهٔ انقلاب را مینماید .

نظامنامه ۱٤ سپتامبر ۱۸۲۲ بقدر امکان علاج این اشکال را نموده و چنانکه بعدها بحث خواهد شد تاریخ خاتمه دوره عمل را معین نمود . این اقدام همان نظر مرور زمان راکه مسیو بارن لوی درنظر داشت برقرار نمود ونسبت به بودجه ازاصول مهمه اساسی بود ولی ازنقطهٔ نظر تأخیر که موردبحث است این اقدام فقط عیب را محدود و مدت را کم ؛ بکلی رفع آنرا ننمود .

تأخیر درحقیقت جزء لاینجزی اصول دوره عمل است . تواریخ معینه درنظامنامه برای تسلیم محاسبات نسبت به کشف این موضوع کافی است که تأخیر معاملات در دورهٔ عمل ضروری است .

بموجب قانون ۱۸۳٦ لایحه تفریق بودجه بایستی در دوماه اول سال سوم دوره عمل به مجلسین تقدیم شود بر طبق قانون ژانویه ۱۸۸۹ لایحه تفریق بودجه منتهی در ابتدای دوره اجلاسیه عادی مجلسین که پس از خاتمه دورهٔ عمل افتتاح میشود بایدتسلیم شود . (تقریباً در اوایل ژانویه سال سیم دوره عمل) باوجوددقت و سختگیریکه بعمل آمده بازمحاسبه سالیانه معاملات آنسال بایستی کنترل شود دوازده ماه پس از خاتمه آنسال بهپارلمان تفویض میشده است .

* چهارم - محاسبات سالیانه در انگلستان و ایطالیا

مخصوصاً راجع باشکال تأخیر وعدم سرعت در کار بود که اغلب همسایگان فرانسه یك مملکت قدیم مثل انگلستان و یك مملکت جوان مثل ایطالیا طرز و ترتیب دورهٔ عمل را ترك نموده و طرز محاسبات سالیانه را قبول نمودهاند .

در انگلستان مبالغی که از اول ماه آوریل تا ۳۱ مارس (سنه مالیه انگلیس) از خزانه عمومی خارج میشود بودجه سالیانه را تشکیل میدهد.

محاسبات و بودجه ها عبارت از عملیات مادی است که در این دوازده ماه بدون هیچ تمدید مدتی جریان داشته و عمل شده است.

دوره عمل در انگلستان وجود نداشته و تمام مطالبی را که در این خصوص بیان نمودیم در این مملکت موضوع ندارد.

در بدو نظر ایجاد این ترتیب محاسبات در بودجه یك مملکت بزرگ غریب حتی خطرناك است.

قبلا متذکر شده‌ایم که حاضر نمودن محاسبات و داشتن وضعیت بودجه با مدرك و کاملی بدون طرز دوره عمل غیر ممکن و دو فایده مهم را طرز محاسبات دورهٔ عمل در بر داشت: حقیقت در ارقام و مطابقه ارقام یکسال با سال دیگر.

چگونه انگلستان با طرز محاسبات سالیانه راضی میشود که خود را از چنین منافعی محروم بدارد؟ محاسبات بودجهٔ انگلستان که فقط از یك تاریخ به تاریخ معین دیگر محدود گردیده آیا دری برای افراط و تفریط باز نمی‌نماید؟

آیا وزراء نمیتوانند برای ملاحظه حال خود در روزهای آخر سال پرداخت چند فقره مخارج عمده را بعهدهٔ تاخیر انداخته و به بودجه سنه جاری مساعدت نمایند؟ آیا وزیر مالیه نمیتواند عایدات سال آتیه را به نفع بودجه سال جاری نزول نماید؟

یك تغییر موقع ثبت حوالجات یك تقدیم و تاخیر چند روزهٔ کار از طرف بعضی از زمامداران امور مالیه برای تغییر وضعیت بودجه کافی

خواهد بود . مقاومت در مقابل چنین اختیاری در فرانسه غیر مقدور ولی خوش بختانه در انگلستان مطلب اینطور نیست .

محاسباتی که هر ساله از طرف رؤسای حواله دهنده هر وزارت خانه نوشته شده و خزانه داری و کنترلر ژنرال ملاحظه کنترل و امضاء مینمایند مسائل روشن و مخصوصاً باچشمهای بینا و دقیق اشخاص مطلع نقل و انتقال محیلانه آخر سال راجع به پرداخت مخارج یا دریافت عایدات را تماماً معلوم مینمایند

همانطور که محاسبات سالیانه زود و بلافاصله تهیه میشود همانطور هم نزدیکی به عمل سرعت انتقال بمطالب و تحقیق [illegible] در محاسبات را آسان مینماید .

دولت و پارلمان در انگلستان [illegible] قات و صمیمیت [illegible] کری [illegible] نمی کنند ، پارلمان انگلستان ملاحظات لازمه [illegible] ساطنت نموده ولی نسبت به کابینه وزراء که از خود پارلمان است [illegible] اظهار نمی نماید از طرف دیگر کابینه وزراء نیز نخواسته اند [illegible] این اعتماد فوق العاده مجلسین سوء استفاده نموده باشد .

همینکه اصول مسائل بطور صداقت موقع عمل [illegible] محاسبات سالیانه نیز مثل [illegible] محاسبات دورهٔ عمل [illegible] با یکدیگر خواهد بود .

در حقیقت بودجه های انگلستان را می بینیم که در انتهای [illegible] دوره دوازده ماهه بقایای سال [illegible] [illegible] بعد است . (۱)

(۱) در فرانسه نیز عملیات سال دوم دوره عمل [illegible] همیشه با هر سال دوره عمل تعادل دارد ، لا از روی محاسبات عمومی [illegible] میشود که معاملات سال دویم دوره عمل همیشه تقریباً ۱۲ درصد ۲۱ درصد [illegible] یا ۱۱ درصد از کلیه مخارج است .

محاسبات سالیانه انگلستان بما نشان میدهد موجودی صندوق و
بقای مالیاتی در روز آخر سال مالیه تقریباً مطابق با موجودی صندوق
و بقایای مالیاتی آخرین روز سال بعد است همینطور نسبت به مخارج
ادارات دولتی اعتبارات که در اول سال از سنوات قبل انتقال یافته یا اعتباراتی
که در آخر سال به سال بعد باید انتقال داده شود تخمیناً همیشه با یکدیگر
مطابقه و موازنه نموده است.

هر ساله از سنه عمل همانقدر گرفته میشود که سال بعد باید
پرداخت نماید و بنابر این نتایج عمل همیشه شبیه به یکدیگر است.
فقط در بعضی از سنوات غیر عادی و فوق‌العاده از این قاعده عمومی تخلف
شده است

نه تنها محاسبات سالیانه کم یا بیش فوائدی را دراست که از
مختصات دوره عمل است بلکه مزایای دیگری هم دارد که منحصر به
بررسی محاسبات سالیانه و مهمترین آنها سرعت در تنظیم محاسبات است.

نظر باینکه محاسبات سالیانه معاملات ساده و حقیقی عایدات و
مخارج را ثبت نموده و روز بروز آنهارا یادداشت مینمایند این طرز محاسبات
همیشه حاضر و در هر موقع بستن آن مقدور است

در انگلستان خزانه دار نتایج کامل و وضعی محاسبات سنه
مالیه را که در عصر ۳۱ مارس ختم شد. در روز اول ماه آوریل
(روز اول سال مالیه) کاملا مستحضر است. بانک انگلستان نیز نسبت
به تهیه مدارك صحیحه معاملات خزانه‌داری جز جمع زدن واردات و
صادرات محاسبه خزانه کاری ندارد بعلاوه این موازنه حساب هر ماهه
بطبع میرسد.

در موقعی که وزیر مالیه تهیه لایحه بودجه را مینماید مثل فرانسه

شروع بجمع آوری ارقام عقب افتاده دو ساله ننموده بلکه از روی ارقام همان سالیکه جدیداً ختم شده معاملات آنرا روز بروز نشانموده تهیه بودجه‌را مینماید .

در فرانسه‌نیز خارج ازمعاملات دولتی بانك فرانسه شرکت های معتبره مؤسسات بزرك صنعتی وضعیات مالیه‌خودرا در مواقع معینه‌مرتباً طبع‌مینمایند. همیکه آخرین‌وضعیت صندوق آنها معین گردید‌محاسبات سالیانه تهیه و تدارك شده است .

انگلستان این اصول تجارتی را نسبت به بودجه‌های خود موقع عمل گذارده و فوائد سرعت عمل را که انگلستان از این طرز محاسبه برده باعث تنبه است .

پس از آنکه تشکیلات محاسبات و کنترل آنرا در قسمت اول این کتاب شرح دادیم حقیقت مطلب در منافعیکه مربوط بسرعت در محاسبات است بیشتر و بهتر مکشوف و محسوس خواهد شد

ایطالیابا ملاحظه مزایای اینموضوع‌درموقعی که‌مابین سرمشقهای مختلفه اروپا ترتیبی را میخواست انتخاب نماید طرز محاسبات سالیانه را اختیار نمود . قانون‌محاسبات ۱۷ فوریة ۱۸۸٤ ایطالیاایں طور بیان مینماید : سنهٔمالیه از اول ژوئن شروع و در ۳۰ ماهژوئن‌سال‌بعد خاتمه مییابد »

مطابق ماده ۲۵ قانون محاسبات مطالب ذیل در محاسبه بودجه مندرج خواهد بود .

(۱) عایدات ثابت و وعده منقضی شده از اول ژوئیه تا ۳۰ ژون .

(   ) مخارج حواله و پرداخت شده و مخارج تعهد شده در

خارج از رسیدگی و تحقیق است» .

خبط های بزرك دزدی های عمده ممکن است وقوع یافته بدون آنکه محاکمات مالیه حقی و کاری به آنها داشته باشد (بیانات مسیو دمندو خزانه‌دار) گمان میرود که در بیانات مذکوره قدری اغراق گوئی شده است زیرا حواله دهندگان مرتکب اعمال دزدی با اطمینان از عدم محاکمه نگردیده و در چنین مواقعی محاکمه و مجازات آنها محقق خواهد بود .

نظامنامه محاسبات مورخه ۳۱ مه ۱۸۶۲ درماده۳۵ میگوید « اداره کنندگان (در اینجا هم مقصود وزراء است) مسئول صحت احکامی هستند که صادر مینمایند مواد قانون جزا موارد این مسئولیت را معلوم میدارد .

بعلاوه حواله دهندگان در بعضی مواقع کم یا بیش در امور محاسبات دخالت نموده وجوهاتی بخود تخصیص داده صندوق مخفی باز نموده ومعاملاتی مثل محاسبین مینمایند همینکه حقیقتی کشف گردید تمام آن تکالیف محاسبین به حواله‌دهندگان میپردازد و از حیث رهینه و حساب دادن و قضاوت درمحاسبه و غیره مورد بازخواست میشوند . و دراغلب موارد هم دیده شده‌است که‌این ترتیبات بطورسخت‌دامنگیر حواله دهندگان گردیده است .

معهذا این مسئله‌را بایدتصدیق نمود که چنانچه در بیانات‌مسیو دمندو یك اندازه اغراق گوئی بوده ولی حقیقت مطلب را هم اظهار نموده‌است زیرااساساً حواله دهندگان محاکمه نگردیده وفقط‌بوسائل غیر مستقیم ممکن است آنها را در تحت مؤاخذه آورد (مامورین‌عالی دولت حق دارند که بامضای شخصی خود صندوق‌هائی بازنموده‌واز‌اعمال

این حق خود اشخاص مزبوره محاکمه نخواهد گردید (طرح قانونی ۱۸۲۲ ازطرف پارلمان .)

بالاخره پس از توضیحات فوق آیا میتوان عقیده داد که حواله دهندگان نیز بایستی مثل محاسبین وجوهاتی برای ضمانت تسلیم نموده و محاکمات دیوان محاسبات نیز در باره آنها معمول و مجری شود ؟ چنانکه سابقا بیان نموده‌ایم موافق نظر ما غیر ممکن است که تمام وزراء حواله‌دهندگان ضمانت داشته و همچنین محاکمه دیوان محاسبات را هم در بارهٔ آنها غیرقابل عمل میدانیم .

ولی بدون اینکه بچنین اقدامات رجوع نمائیم از یك کنترلی که قبلا متذکر شده‌ایم منافع و فواید کلی حاصل خواهد گردید، این کنترل عبارت کنترل قبلی است که دیوان محاسبات حواله دهندگان را در رعایت قوانین واداشته و در مقابل خلاف قواعدیکه شاید از طرف آنها صادر شود ممانعت نموده و درصورت لزوم بواسطه کمك و مساعدت قوه مقننه اقدامات دیوان مزبور و مراقبت و نظارت اداره کل محاسبات وزارت مالیه چگونه نفوذ وزیر مالیه در کلیه معاملات دخالت داشته و در تعیین تفریق محاسبات و صدور حوالجات موثر واقع میشود .

مراجعه به تشکیلات ممالك خارجه نیز ترتیب اولی (کنترل قبلی دیوان محاسبات) را بهتر واضح و معلوم میدارد .

فصل بیست و نهم

(دیوان محاسبات)

☆ ۱ ـ مجالس قدیم محاسبات — عیب آنها در عدم وحدت - بی ترتیبی هائیکه در مجالس مذکوره واقع میگردید — تاخیر در انتشار محاسبات خلاف قواعد عمدی حمایت هائیکه از محاسبین مجرم میگردید • بیان رئیس اول مجلس پاریس در ۱۷۸۹ الغاء مجالس محاسبات در ۱۷۹۰

☆ ۲ — دفتر محاسبات که در سنه ۱۷۹۱ ایجاد گردید مجلس ملی محاکمه‌را‌محاسبین‌فقط منحصر بخود دانسته مجلس مزبور هیچ محاسبی را محاکمه ننمود • اعمال غلط یك اصول صحیح • ایجاد کمیسیون های محاسبات در سال سیم جمهوریت ـ تاخیراتیکه با وجود میل آنها بکاردرامور واقع گردید • بطور خلاصه‌واصل‌ظاهر گردید وحدت محکمه و قضات قطعی محاسبات ازطرف پارلمان

• ۳ ـ ایجاددیوان محاسبات در سنه ۱۸۰۷ وظایف قضاوت دیوان‌مزبور کاملا برقرار فقط بعضی الحاقات هم بعد واقع گردید •

☆ ٤ ـ وظایف پارلمانی دیوان محاسبات که‌در دوره تجدد مقرر شد • بیانات عمومی — تکمیلاتیکه در این خصوص شده است • راپرت برئیس مملکت راجع به دوره عمل حواله دهندگان — بسط و توسعه این موضوع در سنه ۱۸۱۹ و ۱۸۳۱ مذاکرات در اینخصوص قانون ۱۸۳۱

• ٥ — اوصاف مشخصه دیوان محاسبات با تاسیسات شبیه بآن درخارجه «۱»درانگلستان این‌تاسیس یك رشته ادارهایست‌وظایف‌ادیت‌افیس‌قدیم‌و کنترلر ژنرال امروزه «۱»وزارت کنترل در روسیه تحقیقات و رسیدگی در سر محل در روسیه و پروس مجلس عالی محاسبات پروس «۳» کنترل قبلی در بلژیك و در ایتالیا

٤٥ — کنترل‌خلاصه محاسبات وزرا که‌از نقطه نظر سرعت کار درایتالیا میشود ـ سرمشق و نمونه هائیکه نسبت به تکمیل دیوان محاسبات فرانسه مفیدو می‌توان از آنها استفاده نمود •

١٥ - مجالس قدیم محاسبات

در دوره قدیم مثل امروز یک رهینه قانونی از علاقه جات محاسبین در دست بوده. بعلاوه تمام مباشرین عواید مملکتی بایستی از علاقه غیر منقول خود ضمانتی داده باشند. مجالس محاسبات مامور محاکمه و قضاوت معاملات محاسبین بوده و در صورت صحت عمل برائت ذمه محاسبین را اعلام مینمودند.

بدون آنکه تشکیل مجالس محاسبات را تا دوره فیلیپ پنجم شرح بدهیم فقط به بیان اوضاع محاسبین مزبوره قبل از دوره انقلاب ۱۷۸۹ اکتفا مینمائیم.

عده مجالس محاسبات دوره قدیم تا آخرین قرن هیجدهم مسیحی به سیزده مجلس بالغ بوده است. مجلس پاریس بواسطه آنکه در پایتخت مملکت تشکیل یافته بود دارای وظایف مخصوصه بوده و آن وظایف از قبیل ثبت عقدنامه های عروسیهای خانواده سلطنتی و معاهدات صلح و فرامینی که با موافقت پارلمان صادر میگردید وغیره میبوده.

خارج از امتیازات افتخاری فوق مجلس محاسبات پاریس اولویت وحق تقدم و تفوقی بدوازده مجلس ولایات نداشته مجلس پاریس نیز مثل سایر مجالس رسیدگی ومحاکمه محاسبین دوره مربوطه بخود را مینموده وهریك از محاسبین مزبوره بطور جداگانه و مستقلا منتها بیك ترتیب مشغول بکار خود بودند. ولی هرگز خلاصه کل احکام صادره مجالس مزبوره و جمع محاسبات خزانه دریك محل مرکزیت حاصل نمیشود و وظیفه حالیه دیوان محاسبات درآنموقع مورد توجه نگردیده بود. علاوه براین نقص تشکیلاتی بواسطه اخلاق وعادات وقت بعضی بی ترتیبیها هم دراجرای امر واقع میگردید.

اولا انتشار محاسبات دچار تاخیرات فوق العاده بلکه دائمی شده و

غالباً پانزده سال بعد از موقع حساب هامنتشر میگردید.

ثانیا محاسبات بقدری بی ترتیب بود که معاملات سنوات مالیه مخلوط بیکدیگر و مانع هر نوع رسیدگی و تحقیقات بوده و هیچ ترتیبی برای بسط و اتصال معاملات یکسال و عایدات و مخارج یکسال دیگر در بین نبوده و بالاخره از همه مهمتر حوالجات نقدی بود که بدون اسم و رسم و بدون هیچ اسناد خرجی شاه یا کنترل ژنرال صادر نمود.

ازدیاد این نوع حوالجات از زمان کلبر تا ایام اخیر باعث وحشت میگردید.

ثانیا استبداد و طرفداری های خودخواهانه غالباً اجرای احکام مهمه صادره از مجالس محاسبات را معوق میگذارد بعضی اوقات هیئت شورای سلطنتی محاسباتیکه مخصوصا مظنون بود مستقیماً خود رسیدگی کرده و تسویه مطلب را مینمودند بعضی اوقات اشخاص بزرگ با نفوذ اجرای احکام قطعی را معلق میگذاردند. تقصیرات وخطاهائی که در راه محاسبین کشف میگردید بقدری دیر تعقیب گردیده و تاخیر حاصل مینمود که اقدامات مجلس محاسبات بلانتیجه میماند اداره کنندگان و محاسبینی که شرکت در تقصیر داشتند غالبا قبل از اجرای احکام وفات نموده بودند بعلاوه چنانکه مذکور گردید طرفداری و استبداد هم در امور نفوذ کاملی داشت مثلا یك محاسب که هشتصد هزار لیره در مال دولت تقلب کرده و حبس شده بود از طرف شاه بامضای وزیر مستخلص و گذشته از آن درجزو صورت متقاعدین هم اسم او مندرج گردید.

بعلاوه در مدت بیست سال پنجاه محاسب ورشکست شده وضرر خزانه را به ۳۰ ملیون میتوان تخمین نمود. خسارت اشخاص متفرقه از حساب بیرون و هیچیك از این مقصرین و مرتکبین خلاف مجازات نگردید.

معایب مذکوره را در سه قسمت عمده میتوان خلاصه نمود :

(۱) تاخیر در انتشار محاسبات .

(۲) نواقص و بی‌ترتیبی در شکل محاسبات .

(۳) عدم مجازات مقصرین .

مطالب مزبوره فوق در حقیقت خلاصه راپرت مجلس محاسبات پاریس است که‌توسط رئیس خود در۲۳ ژوئیه ۱۷۸۹ به‌مجلس‌ملی تقدیم میشود.

مجلس محاسبات راپرت خود را به جمله ذیل ختم مینماید :
(مجلس محاسبات فقط به آه و ناله قناعت نکرده بلکه اعمال‌حرکت سلطنت‌را لاینقطع احاطه‌مینماید.

قضات مجلس دائماً در کابینه هیئت وزراء بوده و کمیسیون‌های او سعی در دخول دوائر دولتی مینمودند منتها هیچ اقدام و هیچ اعتراضاتی موقع ثمر نمی یافت مأمورین مجلس محاسبات با کمال صداقت و حسن نیت بوظایف سخت و پر زحمت خود رفتار نموده فقط میل خدمت بهموطنان آن‌هارا به قبول این امور انزجارآمیز وامیداشت .

ولی بایددانست که مشاغل مزبوره هم آنقدرها انزجارآمیزنبوده است زیرا اعضاء مجلس محاسبات باوجود آه‌وناله داخلی تقدیمات‌برای مناصب‌مذکوره‌داده‌وآن‌مشاغل‌را مثل یك‌میراث پرمنفعت که‌از پدربه پسر برسد بیکدیگر منتقل مینمودند.

خاتمه کلام حقیقت خیال و نظر محاسبات پاریس‌را کشف کرد زیرا مجلس‌مزبوره در حالیکه خلاف و بی‌ترتیبی‌های سابقه رادرمقابل مجلس ملی کشف نموده‌مرخواهد خود رااز عیب و خطا بری‌دانسته

تمام معایب را برعهده سایرین بگذارد .

ولی این معاذیر مجلس ملی راقانع نکرده و نظامنامه ۷ سپتامبر ۱۷۹۰ الغاء مجلس محاسباترا اعلام نمود « ماده ۱۲ محض آن که محاسبات جدید ترتیب داده شده باشدمجالس محاسبات ملغی میشود »

قانون ٤ ژوئیه ۱۷۹۱ الغاء قطعی مجالس مزبور را به جمله ذیل بیان می نماید (مادهٔ ۱) مجالس محاسبات از امروز ملغی هستند .

* - ۲ - دفتر محاسبات ۱۷۹۱ - کمیسون‌های محاسباتی دورهٔ انقلاب

بجای مجالس مزبوره مجلس مؤسسان یک دفتر محاسباتی تاسیس نمود .

مواد ۲ و ۳ و ۵ اصل دویم قانون ۱۷ سپتامبر تاسیس دفتر مزبور را بشرح ذیل بیان مینماید :

« دفتر محاسباتی مرکب از یازده نفر عضو تاسیس گردیده اعضاء مذکوره تمام محاسباتی که بعدذکر خواهد شد تحویل گرفته وراپرت آن محاسباترا تهیه مینمایند . هر راپرت را سه نفر از اعضاء امضاء نموده و مسئول صحت آن راپرت هستندمحاسبات مزبوره قبل ازمراجعه ورسیدگی دفتر محاسبات بنظرمجلس ملی رسیده ومطابق ماده اول اصل دویم همین قانون از طرف مجلس ملی تصفیه خواهدگردید .

چنان که مخبر مجلس بیان مینماید مقصود آن بوده است که بعدها کنترل معاملات و عملیات درعایدات و مخارج در دست خودملت گذارده شود « بسیار بجا و مناسب است نمایندگان ملت که درعایدات و مخارج دخالت داشته واوامرصادر میکنند ازترتیب مصرف

آن‌هم اطلاعی حاصل نمایند . (راپرت ۷ سپتامبر ۱۷۹۱) .

در حقیقت این‌عقیده منطقی بوده و میبینیم بعدها به‌یك ترتیب عملی این‌نظر پیشرفت کرده است . بدون شبه نمایندگان مملکت‌حق رسیدگی و تصفیه محاسبات ملت را داشته ولی مشروط بر آنکه قبل از آنها یك محکمه قانونی منظما محاسبات مزبوره را رسیدگی کرده و در بارهٔ آنها قضاوت نموده‌باشد .

یکی از نمایندگان در ۸ سپتامبر ۱۷۹۱ درموضوع مذکوره میگوید حساب چیزی نیست که بطور دوستانه تمام شود بلکه یك محاکمه و یك رسیدگی حقیقی در اسناد خرج محاسبات لازم است - پس به تاسیس یك محکمه محتاج‌میباشیم زیرا حق‌قضاوت‌فقط با محکمه است .

مجلس مؤسسان در آنوقت نمیدانست چگونه ممکن است یك محکمه‌وجودداشته‌واسباب‌مزاحمت کنترل‌مجلس‌شود‌و‌بهمین مناسبت نظر ایجاد محکمه رابه تصور اینکه به‌اقتدارات مجلس برخواهدخورد رد نمود .

ولی چون در هر حال مجلس نمیتوانست بوسیلهٔ اعضاء خود رسیدگی به تمام محاسبات بنماید منشی هائی برای تهیه محاسبات به مجلس ضمیمه نموده و منشی‌های مزبوره درتحت ریاست وادار‌ه‌مجلس بنام دفتر محاسبات نامیده میشد .

وقایع بعدبزودی این مسئله را کشف نمود که چنین‌مرکزیتی که ازروی‌بی‌تجربه‌گی و حسادت تامین گردیده‌بود در عمل دچار چه نوع اشکالاتی میشود .

مجلس مؤسسان که‌ازهرطرف گرفتار مطالب و مصائب بزرگ‌بود

ازناچاری رسیدگی به‌محاسبات را ازنظر انداخت مسیو کاموس میگوید (واضح است چنانکه یك دوره اجلاسیه را مخصوص به رسیدگی ۱۸۰۰ حساب اشخاص متفرقه نمائید یکی از آن محاسبات هم تمام نخواهد گردید) از قضا مطلب هم همینطور واقع گردید راپرتهای زیادی ازطرف دفتر محاسبات ۱۷۹۲ تا ۱۷۹٤ تهیه و حاضر شده و هیچیك از آن راپرتها رسیدگی و محاکمه نگردید.

این اوضاع در سال سیم جمهوریت خاتمه یافته و در آن وقت بجای دفتر محاسبات یك کمیسیون محاسبات ملی تاسیس گردید (قانون ۲۸ پلوویز سال ٤ ــ ۱۰ فوریه ۱۷۹۵) کمیسیون مزبور میتوانست محاسباترا قطعاً رسیدگی و محاکمه نماید ضمناً مجلسین حق انتخاب اعضاء کمیسیون مزبوره را بـرای خود محفوظ داشتند. اعضاء کمیسیون ابتدا پانزده و بعد پنج ومجدداً به هفت نفر معین گردید.

با وجود جد و جهد های قابل تقدیر کمیسیون های محـاسبات مقدار زیادی از کار رویهم جمع گردید و عقب افتاد. در سنه ۱۸۰۷ هزاران محاسب که از مدت هفت یا ده سال باین طرف محاسبات آنها مانده بود انتظار داشتند که حکم در باره آنها صادر شده و املاك آنها ازرهینه خارج گردد.

صدمه و زحمتیکه از این حیث بخانواده‌های زیاد وارد آمد یکی از اسباب و جهات ایجاد دیوان محاسبات گردید.

قبل از آن که داخل در تدقیق این تاسیس بزرگ شویم این نکته را متذکر می شویم که با وجود عدم تکمیل طرز و اصولی که تاآنوقت بموقع عمل واجرا گذارده شده بود دو اصل عمده که اساس تاسیس

جدید (دیوان محاسبات) است از تشبثات و اقدامات دورهٔ انقلاب یافت گردیده.

اولا از سنه ۱۷۹۱ تمام قوانین مشروطیت این مسئله‌را تکرار نموده‌اند که تصفیه قطعی محاسبات متعلق به‌نمایندگان ملی است این حقیقتی‌است که امروز مخالف نداشته و قانون تفریق بودجه‌هم هرساله این حقیقت را بموقع اجرا میگذارد .

پس فقط ایجاد یك محکمه مستقلی لازم بود که باحقوق مثبته و خلل ناپذیر پارلمان مخالفت نداشته‌و اصول مقرره در سنه ۱۷۹۱را که تاآنوقت بغلط اعمال شده بودصحیحاً بموقع اجرا بگذارد .

ثانیاً از سنه ۱۷۹۱ کثرت قضاوت مجالس محاسبات مبدل بیك قدرت واحدی گردیده که رسیدگی به محاسبات‌را مرکزیت داده و بالاخره کنترل خود را به محاسبات عمومی دولتی بیسر منبسط نمود .

تصفیه محاسبات متعلق به نمایندگان ملت و مرکزیت یافتن قضاوت محاسبات در یك محل دو نکته اساسی است که‌اصول‌تشکیلات حالیه و رفورم ۱۷۹۱ اساساً برای مقننین ۱۸۰۷ به یادگار گذارده شد.

۳ - دیوان محاسبات - وظایف قضائی دیوان مزبور

دیوان محاسباتی که بموجب قانون ۱۶ سپتامبر ۱۸۰۷ تاسیس گردیدو نظامنامه ۱۸ سپتامبر ۱۸۰۷ آنراتکمیل نمودفقط‌برای قضاوت محاسبه محاسبین بوده است.

چندی بعد دیوان مزبور بمنزله معاون و کمك برای‌قوه‌مقننه

مقرر گردید .

در سنه ۱۸۰۷ در منتها درجه قدرت دوره امپراطوری مسئله وظایف پارلمانی موضوع بحث نبود چنانکه یکی از اعضاء شورای دولتی در هیئت مقننه بیان می‌نماید مقصود از تاسیس دیوان مزبور همراهی و مساعدت در امور دولتی و نه مانع تراشی در امور دولتی است .

دیوان محاسبات سختی و فعالیت در رسیدگی به محاسبات محاسبین داشته و دخالتی در امور حواله دهندگان نکند زیرا دولت را نمیتوان محاکمه نمود (نطق یکی از اعضای شورای دولتی سپتامبر ۱۸۰۷) .

اگرچه فقط ماموریت و وظیفه ئی که به دیوان محاسبات در دوره امپراطوریت اول واگذار گردید عبارت از محاکمه محاسبین بود ولی این نکته را هم باید دانست که قانون و نظامنامه ۱۸۰۷ بطور کامل تهیه شده چنانکه بعدها هم محتاج باصلاحاتی نگردید .

دیوان محاسبات یک قوه قضائیه عالی بوده و در سلسله مراتب در ردیف اولین قوای دولتی محسوب میشود در ماده هفتم قانون ۱۸۰۷ میگوید: «دیوان محاسبات بلافاصله بعد از دیوان تمیز در ردیف قوای مملکتی بوده و دارای همان امتیازات دیوان تمیز خواهد بود .

اعضاء دیوان محاسبات غیر قابل عزل و مادام‌الحیوة تعیین می شوند .

یک نفر رئیس اول و سه نفر رئیس شعبه و هیجده نفر رئیس محاسبات و هشتاد نفر ممیز یک مدعی‌العموم کل و چند نفر تقریرنویس برای دیوان محاسبات مقرر شده است .

مراجعه و رسیدگی اولیه به محاسبات و تهیه راپرت ها متعلق به ممیزین بوده راپرت های مزبوره از طرف رئیس محکمه به

یکی از روسای محاسبات داده شده و شخص مذکور مامورتقدیم‌راپرت به محکمه است .

در محکمه مطابق ماده ۳ قانون مرکب ازشش عضو یک‌ورئیس میباشد در محکمه ممیزی که رسیدگی به محاسبه نموده رای خود را بطور مشورت داده و رئیس محاسبات که مخبر است نیز عقیده خودرا بیان نموده و پس از آن هر عضو برحسب قدمت خدمت بطور ترتیب رای میدهد رئیس محکمه تصمیم محکمه‌را درحاشیه راپرت نوشته و حکم مسئله را اعلام مینماید .

مدعی‌العموم کل به نمایندگی وزیر مالیه و دولت در دیوان محاسبات بوده‌و مواظبت‌در امور جمعداران نموده تاآنهامرتبآمحاسبات خود را بدیوان محاسبات تسلیم نمایند .

مدعی‌العموم خلاصه احکام دیوان محاسباترا برای وزیر مالیه فرستاده و در امور مهمه نظریات خود را بیان مینماید .

نسبت به قضاوت اقتدارات محاسبات کمافی‌السابق برقرار مانده و دیوان مزبور فقط حق دارد باقی یافاضل محاسبین را معلوم نموده و تعقیب احکام راجع به دیوان محاسبات نیست در صورتی که محاسب باقی دار باشد تعقیب ووصول بقایا بعهده مامور خزانه است تقصیرات و خلاف قوانین مرتکبه ازطرف محاسبین از طرف وزیر عدلیه‌به‌محاکم عادی رجوع میشود .

دیوان محاسبات هیچگونه حق ندارد خزانه را مقروض نماید حتی درحالیکه محاسب فاضل داشته باشد دیوان مزبور حق تحمیل بر خزانه نخواهد داشت .

دولتی نیز مربوط و متعلق به دیوان محاسبات گردید ·

* - ٤ وظایف پارلمانی دیوان محاسبات

اگرچه قضاوت در محاسبات محاسبین تقریبا بطور کامل در در سنه ۱۸۰۷ معین گردید ولی وظیفه دویم دیوان محاسبات که عبارت از کمك و معاونت بقوه مقننه است در دوره امپراطوریت اولی بکلی متروك ماند این وظیفه جدید چنانکه سابقاً بیان شد در دورهٔ مجلس مؤسسان از تاسیس دفتر محاسبات ظاهر گردید و در دوره تجدد تکمیل گردید ·

اولین مطلبی که یك نوع وظیفه پارلمانی برای دیوان محاسبات برقرار نمود همانا بیانات عمومی است که موافق ماده دویم نظامنامه ١٤ سپتامبر ۱۸۲۲ مقرر شده است

ماده ۲ - دیوان محاسبات مطابق صورت محاسبات محاسبین صحت محاسبات کلی که از طرف وزیر مالیه و وزراء حواله دهنده طبع گردیده تصدیق نموده و بما راپرت میدهد

بیانات عمومی دیوان محاسبات تصدیق صحت و رسمیت غیر قابل تردید و اعتراض محاسبات وزراء را مینماید این بیانات عمومی نه فقط به رئیس مملکت تقدیم میشود بلکه به مجلسین نیز ارسال میگردد یك وظیفه دیگر دیوان محاسبات بعنوان معاونت به قوه مقننه در موقعی ثابت شد که علنی بودن راپرت سالیانه ایکه فقط به رئیس مملکت داده میشد رسما مقرر گردید ·

قانون ۱٦ سپتامبر ۱۸۰۷ ممیزین را اجازه میداد که در موقع رسیدگی به محاسبات محاسبین خلاف قوانین و خلاف ترتیباتی که

ظاهر میگردید یادداشت برداشته و مراتب را در راپرت سالیانه اطلاع دهند ولی این راپرت در حقیقت یك نوشته محرمانهٔ بوده که فقط مربوط و متعلق بامپراطور بود.

در سنه ۱۸۱۹ قانون ۲۷ ژوئن در ماده ۱۲ اینطور مقرر داشت « که صورت کارها و عملیات دیوان محاسبات ضمیمه محاسبه سالیانه مالیه بشود » .

اگرچه متن ماده مذکور مبهم است ولی مذاکراتی که درموقع تصویب قانون شده است مطلب را واضح نموده و قصد مقنن رامیفهماند که نظر پارلمان ازوضع این ماده بوسیله ارجاع مطالب و کارها ربط دادن امور دیوان محاسبات بهمجلسین بوده است .

معهذا درموقع عمل بواسطه مبهمی ماده در مدت دوره رستراسیون راپرت دیوان محاسبات به رئیس مملکت در کارتن های وزراء مانده یا در کتابخانه مهردار سلطنتی گم میگردید کمیسیون های قوه مقننه بیهوده مطالبه راپرت ها را نموده زیرا دولت همیشه بهانه برای عدم انتشار آنها بمیان آورده و مانع ارجاع راپرت ها به پارلمان بوده در سنه ۱۸۲۹ یك نماینده مجلس طرحی پیشنهاد نمود که راپرت دیوان محاسبات طبع و توزیع شود

در این خصوص نطق ذیل را در جلسه ۲۰ مه ۱۸۲۹ ایرادنمود « بی ترتیبی عجیب و غریبی در مالیه ما وجود دارد محاسبات وزراء محاسبات کل مالیه محاسبات صندوق استهلاك قروض راپرت های کمیسیون های مختلفه تماماً طبع گردید ولی یك راپرت فقط طبع نمیشود » در این خصوص چه میتوان گفت ـ حتی به بهانه های پوچ راپرت مزبور به مجلس ارجاع هم نمیشود و کمیسیونهای مجلس ناچار هستند از مطالب

صرفنظر نمایند درصورتیکه این راپرت راجع بمحاسبات کل مملکت و از طرف یك هیئت مستقلی (مقصود دیوان محاسبات است) صادر گردیده و برای کارهای بودجه مجلس محتاج باو است .

پیشنهاد نماینده مزبور در مجلس رد گردیده ولی درسنه ۱۸۳۲ در موقع مذاکرات بودجه مجدداً از طرف نماینده دیگر پیشنهادشده و تصویب گردید تعجب اینجا است در آنموقع نماینده اولی که سمت مدعی العموم کل دیوان محاسبات را داشت با پیشنهاد مزبور که عین طرح قانون خوداو بود مخالفت مینمود و عنوانش هم این بود که اوضاع تغییرات نموده است(۱)

خلاصه‌آنکه‌موافق‌پیشنهاد مذکور ماده ذیل در قانون ۱۸۳۲ تصویب گردید:راپرت‌دیوان‌محاسبات که‌بموجب‌ماده‌۲۲قانون‌۱۶سپتامبر ۱۸۰۷ تهیه‌می‌شودطبع گردیده‌ومابین‌اعضاء مجلس‌تقسیم‌میشود» ازآن ببعددیوان‌محاسبات‌ملاحظات‌ونظریات‌خودرادرموضوع‌عملیات‌مالیه‌حواله دهندگان نیز طبع کرده‌وتوسط‌رئیس‌مملکت‌به‌پارلمان‌ارجاع‌می‌نمود

۵ ـ دیوان محاسبات یا اداره شبیه آن در انگلستان در بلژیك در روسیه در پروس در ایتالیا

صاحبان بعضی از لوایح قانونی‌ازوظایف حالیه دیوان محاسبات

---

(۱)بایددانست که‌تغییراوضاع‌فقط‌بواسطه تغییر مقام بوده زیرا در موقعی که مشارالیه سمت نمایندگی داشته‌طبعا مایل بوده است که اقتدارات تماما در دست مجلس باشد در حالیکه با سمت مدعی العموم دیوان محاسبات دیگر اطلاع مجلس و تنقیدات‌محتمله نمایندگان‌را اسباب زحمت خود و دیوان مزبور میدانسته است)

درفرانسه قدری تندتر رفته و معتقدند که از روی سرمشق و نمونه تاسیسات خارجه میتوان اقتدارات دیوان محاسبات را از نقطه نظر کنترل مالیه بیشتر نمود

ما نیز برای تشخیص موضوع هر یک از دیوان محاسبات با تاسیسات شبیه بآنرا نسبت بوظایف اساسی آنها از نظر میگذرانیم اوصاف مشخصه و متفاوته تاسیسات مذکوره را بطرز ذیل میتوان تقسیم نمود

در بعضی ممالک کنترل محاسبات بیک محکمه مستقلی واگذار نشده بلکه این وظیفه راجع بیک شعبه از دوایر دولتی است .

در بعضی از ممالک کنترل محاسبات که بیک محکمه مستقل واگذار شده بوسیله تحقیقات محلی انجام وظایف نموده و فقط از روی اسناد و نوشتجات رسیدگی نمیشود . و بالاخره در بلژیک و ایتالیا مطابق یک اصول جدیدی کنترل دیوان محاسبات قبلی مقرر گردیده است .

در انگلستان کنترل محاسبات تمام محاسبین بمحکمه واگذار نشده بلکه بدست یک مامور دولت بنام کنترلر تفویض گردیده است (رجوع بفصل بیست و پنجم درخصوص کنترل مخارج مملکتی) مامور مزبور امروز بجای ادیت افیس محسوب میشود ادیت فیس کمیته بود که در تحت ریاست و اداره خزانه داری بوده و از سنه ١٨٦٦ نظر باینکه کمیته مذکور لغو گردید وظایف آن کمیته به کنترلر ژنرال واگذار گردید و معدلک نام کنترلر ادیتر خوانده شده مامور مزکور از طرف شاه انتخاب گردیده و عزل او فقط به پیشنهاد مجلسین است بعلاوه کنترلر ژنرال حق دارد چنانچه خزانه داری در موعد معینه حساب را ندهد خود او مستقیما به مجلس شورای ملی حساب ها را تقدیم نماید اگرچه مقصود از این ترتیبات استقلال کنترلر ژنرال است معهذا مامور مزبور از مامورین زیر دست خزانه داری محسوب میشود زیرا مامورین زیر دست کنترلر ژنرال مستقیما از طرف خزانه داری تعیین گردیده و دستور العمل هائیکه برای محاسبین فرستاده میشود باید بتصویب خزانه داری

رسیده حتی بعضی اوقات پس از رسیدگی حق خلاصی محاسبین را از احکامی که درباره آنها از طرف کنترلر ژنرال صادر گردیده خواهد داشت چنانکه مکرر این نکته را متذکر شدیم مهم ترین و بزرگترین اشخاص مملکت در خزانه داری بوده او از قبیل اولین لرد خزانه داری است

از طرف دیگر کنترلر ادیتر ژنرال تنها قاضی بوده وشخصا احکام راجعه بمحاسبات محاسبین را صادر مینماید .

کمتیه ادیت افیس با وجودی که هیچ عنوان محکمه نداشت باز احکام را با کثریت آراء شش نفر اعضا خود صادر مینمود . قانون مخصوصا این وحدت قاضی را برای آن مقرر نموده است که مسئولیت حاکم بهتر معلوم و واضح بوده در صورتیکه با عده شش نفر مسئولیت مشترك میشود در زیر دست کنترلر ژنرال مامورین جزء مثل مفتش و رسیدگی کننده محساب و غیره وجود دارند که محاسبات و اسناد را رسیدگی نموده و کار ها را برای مامورین مزبور حاضر مینمایند .

برای تخلیص محاسبین در انگلستان ترتیبات مفصلی نسبت بصدور احکام لازم ندانسته بلکه یك حکم ساده اداره را کافی دانسته اند منتها حکم از طرف ماموری صادر میشود که بقدر امکان مستقل و ضمناً در مواد خیلی مهمه مطیع و زیر دست خزانه داری است .

فایده ترتیب مذکوره همانا سرعت کار است . رسیدگی اداره کارها را از نزدیکتر دیده و این ترتیب درحقیقت مثل رسیدگی بمحاسبات محاسبین است که بمحض وصول باداره مر کزی وزارت مالیه قبل از ارجاع بدیوان محاسبات کل بعمل میآید . در انگلستان غیر از رسیدگی اولیه ترتیب دیگری معمول نبوده و از هر نوع کنترل مضاعفی اجتناب ورزیده اند بطوریکه مطابق گفته یك نفر فرانسوی که بماموریت بلندن فرستاده شده بود بیست و هشت ماه پس از اولین وجهی که بمصرف

رسیده است تفریق قطعی عملیات و معاملات دوره عمل تمام گردیده است .

یك چنین سرعتی در کار البته مورد توجه میباشد ولی اصول کنترل اداره که در انگلستان بمناسبت ترتیب تشکیل اقتدارات دولتی مفید واقع گردیده از همان نقطه نظر در مملکت فرانسه غیر قابل اجرا است . زیرا تغییرات و تبدیلات سیاسی و عدم یقین بکسار تا مدت زمانی سبب آنست که محکمه عالی بکلی خارج از قوه مجریه تأسیس و بامور محاسبات قضاوت بنماید .

در روسیه کنترل محاسبات اداره بوده و یك وزیر مخصوص کنترل در تحت ریاست خود شصت مجلس کنترل را اداره مینماید مجالس مزبور معاملات و عملیات عایدات و مخارج محاسبین را بازدید و مراقبت کرده و تدریجا اسناد خرج محاسباترا گرفته و خود مجالس مذکوره محاسبات محاسبین را مطابق آن اسناد تهیه می نمایند بعلاوه اعضاء مجالس مزبوره در مواقع معینه و بطور غیر مترقبه به دوائر محاسبین حاضر شده رسیدگی محاسبه صندوق نموده و تحقیقات محلی و غیره بعمل می آورد .

این وظیفه اخیر (کنترل در سر محل) نه فقط در روسیه بوده بلکه در پروس هم معمول است .

اعضاء مجلس عالی محاسبات در پروس در تحت ریاست هیچ وزیری نبوده اعضاء مذکوره غیر قابل عزل و مستقیماً در تحت ریاست عالیه امپراطور هستند . محاسبین حسابهای خودرا باتمام اسناد خرج به مجلس محاسبات ارائه داده مجلس عالی مزبور نسبت بمحاسبه هر محاسب حکم جداگانه صادر نموده بالاخره تمام احکام را خلاصه نموده و بر کزیت

داده و بواسطه بیانات عمومی صحت محاسبات وزراء را تصدیق مینماید

علاوه چنانکه گفتیم مجلس عالی محاسبات پروس حق دارد که برای تکمیل رسیدگی تحقیقات محلی نیز نموده موجوهات نقدی صندوق ها و اشیاء موجودی انبار ها و غیره را تفتیش و تحقیق نمایند . یك چنین وظیفه بنظر موافق با ترتیب دیوان محاسبات فرانسه نیست زیرا باحرکت باطراف آن حالت محکمه و قضاوت را اولا از دست داده و علاوه در این گردش های خارج از مرکز ممکن است با تفتیش کل مالیه تصادف نموده در حالیکه این قبیل تحقیقات و ماموریت های محلی به تفتیش کل مالیه واگذار شده است .

ترتیب دیگر کنترل قبلی است که در بعضی از ممالك معمول است چنانچه در فصل راجع باجرای بودجه (رجوع بفصل ۲۵) در این موضوع بیاناتی ننموده بودیم جا داشت که در این موقع مفصلا در این خصوص بحث نمائیم

کنترل قبلی در بلژیك در باره صدور حواله جات و تادیه وجوه معمول و مجری بوده و در ایتالیا علاوه در اعمال دولت نیز از قبیل فرامین و احکام وزارتی این کنترل معمول است موافق این ترتیب بی ترتیبی ها از مبداء سرچشمه جلوگیری شده . کنترل قبلی وزراء را از تعهد بمخارجی که اعتباری در این خصوص تصویب نشده است ممانعت مینماید و بنا بر این بقدر امکان مراعات مقررات قوه مقننه میشود

چنانچه اصول کنترل قبلی در فرانسه نیز مجری بود تجاوزات خارج از اعتبارات بودجه که سابقا چند واقعه آنرا ذکر نموده ایم واقع نمی گردید .

یك مثل دیگری هم در این موضوع بیان مینمائیم . در ۳۰

ژانویه ۱۸۸٦ وزیر بحریه بموجب حکم وزارتی تصمیم نمود که اشخاص غیر نظامی وزارتخانه او سه سال زودتر از موقع معمول جزء متقاعدین محسوب شوند . این حکم باعث آن گردید که فوراً شصت و دو نفر از اعضاء وزارت بحریه که غالبا هم از درجه عالی بودند جزء متقاعدین محسوب شوند . و بودجه متقاعدین زیاد گردیده و از مبلغ اعتبار مصوبه اضافه شود .

اگرچه مجلس در اواخر سال ۱۸۸٦ مخصوصاً این اقدام وزیر را تقبیح نمود ولی وزیر مزبور تا موقعیکه سر کار بود عقیده خود را تعقیب مینمود .

نتیجه حکم وزیر علاوه شدن مبلغ ٦۰۱۷٤۵ فرانك بودجه گردیده و دراواخر سال ۱۸۸۸ یك لایحه قانونی مبلغ مزبور را بعنوان اعتبار ضمیمه تقاضا نمود . مجلسین در این موضوع خشمناك گردیده وجدا وزیر مزبور راتنقید و تقبیح نموده حتی اورا مسئول مبلغ مزبور دانستند . ولی پس از توضیحات آنکه خطاواقع گردیده و امروز هیئت وزراء جدیدی در سرکار و حقوق متقاعدین علاوه از میزان مصوبه نخواهد شد اعتبار مزبور تصویب گردید .

در ایتالیا چنین حکمی اصولا مجری نمی شود زیرا از ابتدا به امضای دیوان محاسبات محتاج بوده و البته دیوان مزبور از تصدیق آن مضایقه مینماید آیا بهتر نیست که عیب را از سرچشمه جلو گیری نمود و یا آنکه پس از وقوع بتوبیخات و تقبیحات بی اثر اکتفا نمود .

دیوان محاسبات ایتالیا یك وظیفه مخصوص دیگری را دارا است که در سایر ممالك خارجه معمول نیست و آن وظیفه عبارت از رسیدگی ماه بماه محاسبات وزراء است .

نظر بانجام این مقصود وزیر خزانه هر ماهه صورت عایدات و مخارج را بانضمام رایرتهای مفتش مالیه و اسناد خرج مبالغ تادیه شده بدیوان محاسبات ارسال میدارد دیوان محاسبات صورتهای مزبور را رسیدگی نموده و موافق این ترتیب در دوازدهمین ماه آخر سال نتیجه و خلاصه رسیدگی ماهیانه خودرا بجمع محاسبات وزراء مطابقه مینماید . این رسیدگی ماهیانه دیوان محاسبات بمحاکمه محاسبین که پس از اجرای بودجه در دیوان مزبور باید واقع گردد خللی وارد نمی‌آورد .

بدون شبهه رسیدگی بحساب ماه بماه از روی اطلاعات موقتی است . ارقام مندرجه در این صورتها ممکن است در موقع جمع‌آوری و خلاصه نمودن احکام صادره راجع بمحاسبات محاسبین تغییراتی حاصل نماید و در آنوقت است که جمع‌های قطعی حکم و زیاده محاسبات معلوم و واضح میشود .

با ترتیب محاسبه ماه بماه از پنجمین ماه پس از ختم سنه مالیه در ایتالیا محاسبات پارلمانی تصفیه شده درصورتی که اغلب اوقات تا آن موقع محاسبات محاسبین بطور قطعی ختم نشده است اگرچه اوضاع این محاسبات بحسبین بطور قطعی ... ولی بواسطه ... موقع مناسب این حساب داده میشود بقدر کفایت ارقام مندرجه ... لازم را مینمایند .

درفرانسه پس از آنکه مدتی را کم نموده اند بر طبق قواعد مقرره دیوان محاسبات بیانات عمومی خود را بایستی بیست و هشت ماه بعد از افتتاح سنه مالیه منتشر نمایند معهذا غالباً مواقع مقرره تجاوز میشود مثلا بیانات عمومی راجع به سنه مالیه ۱۸۸۶ که مطابق قانون بایستی در اول سپتامبر ۱۸۸۸ منتشر شود در تاریخ ۲۸ فوریه ۱۸۸۹ یعنی شش ماه دیرتر انتشار یافته است . حالیه دیوان محاسبات در فرانسه چند و چهد قابل

تقدیری در انجام وظایف خود نموده و حتی چند ماه قبل از تاریخ معینه قانونی هم بیانات عمومی خودرا تمام مینماید و ضمناً نبایستی فراموش نمود که تاخیر ایام قدیم هم غالبا راجع بوزراء مالیه وقت بوده است زیرا در مواقع لازم اسناد و محاسبات عمده را باتمام نمی رسانیده اند .

محقق است که تاخیر در کار و کنترل پارلمان چند سال بعد از عمل و معامله چه اندازه اثر خودرا از دست میدهد .

خلاصه آنکه دیوان محاسبات فرانسه بامطابقه با دیوان محاسبات تاسیسات شبیه بآن در ممالك خارجه در موارد ذیل متفاوت است .

دیوان محاسبات فرانسه یك شعبه اداری نبوده بلکه یك هیئت قضاوت مستقلی است .

دیوان محاسبات فرانسه کنترل قبلی در موقع جریان اجرای بودجه نداشته بلکه فقط عملیات سنوات مالیه ختم شده را امضا کرده میکند .

بالاخره دیوان مزبور صحت محاسبه وزراء را پس از رسیدگی محاسبات محاسبین تصدیق نموده قبل از این کنترل قطعی یك کنترل موقتی سریع تری را قائل نیست .

نسبت به دو قسمت اخیر چنانکه قبلاهم ملاحظه نمودیم امثال ممالك خارجه سه نمونه سر مشق خوبی ارائه میدهند .

دیوان محاسبات فرانسه که از سنه ۱۸۰۷ تاسیس گردیده بواسطه طول مدت تاسیس و سوابق زیاد در قبول یك وظیفه جدیدی مردداست ولی با اصول پارلمانی و بسط و از دیاد امور بود جه کنترل های جدیدی نیز لازم می آید .

کنترل های بعد ازمعامله وعمل کافی از مقصودنبوده وباافزایش معاملات عایدات ومخارج و کثرت دوایر وزارتخانه هارسیدگی و کنترل نیز برای اینکه موثر واقع شود بایستی در همان موقع بعمل بیاید . مسئولیت وزراء حواله دهنده را حتی المقدور باید در فورمالیته اولیه محدود نمود و مجلس را هم هراندازه زودتراز اجرای مقررات او بایستی مسبوق کرد . و چنانکه بیان نموده ایم هیچ قوه بجز دیوان محاسبات ازعهده انجام وظایف مزبور بر نیامده وچنانچه بارلمان این وظایف را برای خود محفوظ دارد آنهم اسباب یك بدبختی خواهدبود « مقصود مداخله قوه مقننه در امور اجرائیه است » .

فصل سی ام

تفریق بودجه

• ـ اول وضع قانون تفریق بودجه ها در سنه ۱۸۱۸ اهمیت وضع این قانون • کار های مقدماتی برای تسهیل تصدیق پارلمان راجع باجرای بودجه ها •

• ـ دویم ترتیب مذاکره وزرای پارلمانی — تاخیر در رای قانون تفریق بودجه در فرانسه • بودجه ها همیشه بعد از ده یا دوازده سال تفریق گردیده است امثال راجع بسنوات مالیه از ۱۸۷۱ تا ۱۸۸۳ معایب این تاخیرات • اعتراضاتیکه در این موضوع شده است •

• سوم در دوره رستراسیون بودجه ها مرتبا هر ساله قبل از رای در باره بودجه جدید تفریق شده است آیا مذاکره در قوانین بودجه مسائل مفیده راتولید نموده و سبب رفورم های موثری گردیده است ؟

• چهارم — تفریق محاسبات درانگلستان ـ اسناد و نوشتجاتیکه ازطرف اداره مالیه طبع میگردد وظیفه کنترلر . کمیته محاسبات عمومی را پرت های کمیته های مزبوره کدکسیون راپرت های مذکوره بمنزله یك قانون محاسبات است • مجلس رای مخصوصی در باره محاسبات بودجه ها نمیدهد. تقدیم راپرت کمیته درصورت عدم اعتراض کفایت ضمنی از تصدیق نموده است

☆ ـ اول ـ وضع قانون تفریق بودجه‌ها

در سنه ۱۸۱۸

رای در قانون تفریق بودجه رشته کنترل های بودجه را خاتمه می دهد •

تاسنه ۱۸۱۸ دولت با یك طرز کم یا بیش کاملی در جدولهای منضمه بهرقانون مالیه وضعیت سنوات مالیه ختم شده را طبع نمود

ولی از طرف قوه مقننه برای تفریق قطعی ارقام مندرجه در آن جدولها هیچ ترتیبی اتخاذ نمیگردید. در قانون ۱۵ مه ۱۸۱۸ مقررات ذیل تصویب شد.

ماده ۱۰۲ تفریق قطعی بودجه‌های گذشته در آینده بموجب قانون مخصوصی خواهد بود که قبل از پیشنهاد قانون سالیانه مالیه به مجلسین پیشنهادخواهد گردید (مقصوداز قانون سالیانه مالیه چنانکه خاطرها مسبوق است قانون بودجه است.)

از تاریخ ۱۸۱۹ ماده مزبوره بموقع اجرا گذارده‌شد و مخبر لایحه تفریق بودجه ۱۸۱۵ و ۱۸۱۶ و ۱۸۱۷ در ماه آوریل اینطور بیان نمود (اولین دفعه‌ایست که این امر قوه مقننه بموقع‌اجرا گذاشته‌شده و مرور ایام قدر واهمیت این موضوع راخواهدفهمانید.)

در حقیقت اهمیت قانون تفریق بودجه را نمی‌توان کتمان نمود این قانون متمم قانون بودجه و اسباب تکمیل او است. قانون اول عایدات و مخارج را پیش‌بینی کرده و تصویب مینماید. قانون دویم وقوع آنرا تصدیق خواهد نمود. یکی راه اجرای بودجه را معین نموده و دیگری سبب اطمینان آن میشود که از راه معینه تجاوز و تخطی نشده است.

مخبر لایحه تفریق بودجه سنه مالیه ۱۸۲۸ در جلسه اعیان در ۲۷ دسامبر ۱۸۳۰ اینطور بیان نموو « مراجعه و رسیدگی دویمی که در باره همان بودجه میشود حقیقت بجای مواعیددیده‌شده یعنی اعمال قضاوت پیش بینیهای گذشته مینمایند.

باوجود اهمیت قانون تفریق بودجه که تقریباً مساوی با قانون بودجه میشودمعهذامارا خیلی کمتر مشغول و متوقف بخودخواهد نمود

زیرا در حقیقت بقدری اسناد و محاسبات مقدماتی راجع به‌افریق بودجه جمع آوری شده که کار را تقریبا ختم شده میتوان‌تصور نمود. برای یادآوری صورت اسناد و نوشته‌جات مقدماتی که در فصول قبل‌از نظر گذرانیده‌ایم ذیلا درج مینمائیم.

۱ ـ محاسبات وزراء حواله دهنده محاسبه قطعی عایدات و محاسبه کل مالیه که بموجب قانون ۲۵ مارس ۱۸۱۸ و نظامنامه ۲۰ دسامبر ۱۸۲۳ تهیه میشدند.

۲ راپرت‌ها و صورتهای مجالس کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزراء که بموجب نظامنامه ۲۰ دسامبر ۱۸۲۳ مقرر گردیده.

۳ ـ بیانات عمومی از طرف دیوان محاسبات مطابق نظامنامه ۱۴ سپتامبر ۱۸۲۳ که بموجب نظامنامه ۹ ژوییه ۱۸۲۶ ترتیب آن تعدیل شده است

٤ ـ راپرت سالیانه دیوان محاسبات به رئیس مملکت که بر طبق مقررات قانون ۲۲ آوریل ۱۸۳۲ طبع و توزیع میشود.

نظر به این چهار رشته اطلاعات اساسی پارلمان در جلو پای خود راه صاف شده و بازی را مشاهده میکنند.

ابتدا صحت مادی ارقام محاسبات وزراء با کمال دقت از طرف کمیسیون رسیدگی به محاسبات وزراء و همچنین از طرف دیوان محاسبات کنترل گردیده و خود این مسئله باعث اطمینان در ارقام محاسبات است پس از آن یك عده مسائل عمومی در تحت محاکمه بیرون آمده‌است.

مثلا بیانات دیوان محاسبات در جدول مخصوصی خلاف قواعد و بی‌ترتیبی‌هائیکه نسبت به‌قوانین و نظامات مقرره محاسبات عمومی وارد

شده است معین نموده است .

راپرت سالیانه دیوان مزبور به رئیس جمهور دوره عمل و معامله محاسبین و حواله دهندگان را کاملاً تشریح و تنقید کرده توضیحاتی که درجواب ازطرف دوائر دولتی داده میشود باعث آن است که حق یا ناحق بودن تنقیدات معلوم گردد

با اطلاعات مزبور پارلمان ازروی صلاحیت قادر به قضاوت مسئله است پارلمان میتواند با شناسائی از مطلب اعمال گذشته را تصدیق یا تکذیب و مطابق تجربیات گذشته قواعد جدیده برقرار نموده و مسئولیت هرکسرا معین وبالاخره با اقتدارعالی و کامل خود ازاسنادو نوشته جاتی که در تحت کنترل او گذارده اند تمام عملیات دولت رادر خصوص اجرای بودجه معلوم وواضح نماید .

قانون ۱۷ سپتامبر ۱۷۹۱ میگوید « مجلس ملی محاسبات ملت را رسیدگی نموده و قطعاً تصفیه مینماید » این ماده قانون که درمشروطیت وضع گردیده امروز حقیقتاً بموقع اجرا گذارده شده است . پارلمان محاسبات ملت را رسیدگی و مفاصا میدهد .

بودجه ایکه از طرف نمایندگان تصویب می‌شود . بموجب همان حقوقات و امتیازات قوانین اساسی برای تصدیق قطعی آن مجدداً به پارلمان عودت مینماید .

☆ -۲- ترتیب مذاکره و رأی پارلمانی - تأخیرات در قوانین تفریق بودجه در فرانسه

ترتیب رأی در قانون تفریق بودجه مثل همان رای دادن در باره خود

بودجه است اگرچه رای دربار بودجه سابقاً مشروحاً بیان گردیده فعلا نیز بطور اختصار یادآوری میشود .

وزیر مالیه پس از آنکه لایحه تفریق بودجه را تهیه نمود مابیان مقدمه ریاست مجلس شورایملی تسلیم مینماید . شعب مجلس شورایملی یك کمیسیون سی و سه نفری را ازمابین خود برای رسیدگی لایحه مزبور انتخاب میکنند .

کمیسیون مزبور راپرت خودرا نوشته و متن قانون تفریق بودجه را به مجلس تقدیم میدارد .

پس مذاکره در کلیات و مذاکره در مواد در جلسه علنی رای در مواد و بعد رای در کلیه لایحه قانونی گرفته شده و متن مصوبه مجلس شورایملی به سنا فرستاده میشود همین که سنا نیز به نوبت خود رای داد لایحه مزبوره حکم قانون مملکتی را داشته و مطابق ترتیبات معموله از طرف دولت رسماً اعلام میشود

شکل و ترتیب رای در قانون مزبور در درجه دوم اهمیت واقع است .

ترتیب انتخاب کمیسیون بزرگ امکان کمیسیون مزبوره اختصاص رای در فصل به فصل یا ماده و پاراگراف حق تقدم مجلس در سما شکل مذاکره وغیره مثل مقررات راجع به رای بودجه برای حفظ اقتدارات پارلمانی و ایجاد سدی در مقابل تجاوزات قوه مجریه است پس این فورمالیته را کنار گذارده و باصل موضوع امتحال مجلس مراجعه مینمائیم

از همین نقطه نظر ما نیز در این موضوع بحث مینمائیم که مجلس چگونه وظیفه خود را جع به امتحال محاسبات انجام میدهند

بودجه‌های سنوات مالیه ۱۸۷۱ ، ۱۸۷۲ ، ۱۸۷۳ ، ۱۸۷٤

بموجب قوانین ۲۳ ژوئیه و اول و دویم و چهاردهم اوت ۱۸۸٥ یعنی از ده تا دوازده و سیزده سال بعد از ختم بودجه‌ها تفریق گردیده است این تواریخ ۲۳ ژوئیه و ۱ و ۲ و ١٤ اوت هم برای گول زدن ظاهر مطلب است که دولت قوانین مزبوره را بفاصله نشر و اعلان نمود و الادر حقیقت یك جلسه فقط برای تصویب چهار بودجه منعقد شده‌است .

در یك جلسه مجلس‌شورایملی چهار لایحه قانونی راجع به‌تفریق بودجه های سنوات مذکوره فوق بر حسب ظاهر برای شور کلی و مذاکره در مواد به مجلس آمده بود بدون آنکه یك نفر نماینده‌نطقی نموده باشد فورا در لوایح مزبوره یکی بعد از دیگری رای داده شده ۲۳ اکتبر ۱۸۸٤ موادآن لایح مسلسلا قرائت و به‌قیام‌قعودودر کلمه آنها رای علنی با اوراق گرفته و در یك جلسه مطلب ختم گردیده است (۹ ژوئیه ۱۸۸٥)

ترتیب سهل و ساده رای در لوایح مذکوره (بدون آن که داخل در موضوع تاخیر مدت پیشنهاد آنها بشویم) برای کشف‌مسئله کافی است که چگونه کنترل پارلمانی‌نسبت به‌بودجه‌های‌مزبوره‌مفقود بوده‌است .

تفریق محاسبات بودجه ۱۸۷٥ ده سال بعد از خاتمه سنه مالیه بموجب قانون ۲۲ ژوئیه ۱۸۸۷ واقع گردیده قوانین تفریق بودجه ۱۸۷٦ و ۱۸۷۷ و ۱۸۷۸ و ۱۸۷۹ ده یازده سال بعد فقط در یك جلسه مجلس شورایملی تصویب گردیده است (۲٥ مارس ۱۸۸۹) .

نسبت به بودجه سنه مالیه ۱۸۷٦ فقطدر موضوع مسئولیت یك وزیر قدیم‌است که‌آن‌هم از حیث سیاست صحبتی بمیان آمده است

همینطور بودجه‌های ۱۸۸۱ و ۱۸۸۳ نیز هشت نه سال بعد در یك جلسه فقط رای داده شده و سنا نیز با یك عجله فوق العاده مثل اینکه موضوع یك لایحه مختصر راجع بمنافع محلی یك نقطه است بودجه سه سال را در یك جلسه تصویب نمود.

نه فقط جراید و اعضاء دفتر مخالف مجلسین بلکه تمام الطبقین و متخصصین امور مالیه و مخبرین کمیسیونهای بودجه از هر فرقه این تاخیر در پیشنهاد لوایح تفریق بودجه را تکذیب نموده ومعایب بزرگ بر آن تصور مینمودند.

در موضوع تفریق بودجه ۱۸۸۱ مخبر سنا چنین می گفت « محققاً جای افسوس است که لایحه تفریق بودجه را زود تر تمام نه نموده‌اند هر قدر از موقع عمل دور بشویم همانقدر کنترل بی اثر می شود.

مسئولیت کم شده یا بکلی از میان میرود و تصدیق بودجه‌ها لغو میگردد.

از دوره عمل خارج شده و داخل در یك زمینه تاریخی میشویم تصمیمات و مقررات بجای حکم بیشتر بمنزله یك بیان عقیده بنظر می‌آید.»

مخبر دیگر سنا چندی بعد نقطه نظر فوق را تعقیب و این طور اظهار میکند « تفریق بودجه ئی را که فعلا تقاضا میشود ۸ سال از خاتمهٔ آن سنه مالیه میگذرد. در این مدت فاصله چقدر وزراء تغییر و تبدیل نموده‌اند مجلسین تماماً یا یك قسمت تجدید شده‌اند عملیات مالیه گذشته از خاطرها رفته کنترل قوه مقننه نسبت به دوره عمل آنقدر قدیم بمنزله و مثل تجسسات علمی است و نمیتوان آن کنترل را نظارت در اعمال و

مصرف اعتبارات مصوبه پارلمانی دانست (راپرت مسیو مارکی اعضاء سنا راجع به قانون تفریق بودجه سند ۱۸۷° ۱۴ ژوئیه ۱۸۸۷).

یك مخبر دیگر میگوید که معایب تاخیر هم عدم اجرای ملاحظات مندرجه در راپرت سالیانه دیوان محاسبات است زیرا بدون کنترل پارلمانی که فقط قادر بصدور احکام و جلوگیری از معایب است دیوان مزبور نمیتواند از خلاف قواعد ممانعتی نماید .

بالاخره عیب دیگر آن است که محاسبات عمومی بواسطه عدم تفریق بودجه مجبور است که محاسبات خود را معوق نگاه داشته و این مسئله سبب اشکال و بر هم خوردن موازنه و جمع خرج او است چنانکه مدیر محاسبات کل روزی بمخبر سنا میگوید « نسبت به بودجه سنه مالیه که فعلا در سنا است ۳۰ ملیارد محاسبات معوق مانده است.»

*-۳-قوانین بودجه دردورهٔ برقراری (رستراسیون)

مجالس دوره رستراسیون نسبت به موضوع کنترل قوانین تفریق بودجه احساسات متفاوتی با احساسات مجالس حالیه داشته‌اند .

اولا تمام قوانین تفریق بودجه با یك صحت قابل ملاحظه و تقدیری مورد مذاکره و رای واقع گردیده و هر سال بدون استثنا یك قانون تفریق بودجه قبل از قانون بودجه آتیه در مجلس مطرح شده است .

تاریخ قوانین تفریق بودجه در اواسط سال سیم دورهٔ عمل بوده و چون در آن موقع دوره عمل در ۳۱ دسامبر سال دویم خاتمه مییافته درحقیقت شش ماه بعد از ختم دوره عمل مجلسین قوانین تفریق بودجه را در تحت

ثانیاً قوانین مزبور سبب مذاکرات مجلل و مفصلی بوده است آرشیو های پارلمانی آن زمان نمونه آن مذاکرات را محفوظ نگاه داشته است .

تمام اعمال بزرك مالیه در آن قوانین انعکاس داده و ناطقین معروف در آن موارد داد سخن میداده‌اند وقت را مناسب دانسته و فاصله هم انقدر نبوده تا آنکه اعمال گذشته فراموش شود ، چقدر مسائل خوب در موقع مذاکرات این قوانین از طرف اشخاص بزرگ مطرح گردیده است

از قبیل نطقهای بارن‌لوی . مسیو دو ملل . روا ـ موالین وغیره و غیره در موضوع شکل استقراض قرار داد برای تخلیص اراضی راجع به مداخله وزیر در بورس راجع به تفریق و تعیین محاسبات جنگ اسپانیول و در خصوص تجاوز وزراء از اعتبارات مصوبه و غیره وغیره .

نه فقط هر مذاکره ومباحثه‌سبب حل‌مسئله گردیده بلکه‌قواعد عمومی که نتیجه آن مذاکرات بوده و در سر فرصت مداوه و تجدید نظر و تصحیح شده و در اندك‌زمانی اسباب تکمیل‌طرز و اصول‌محاسبات بودجه‌شده است .

در حقیقت تمام اصول قواعد محاسبات یا مستقیماً بواسطه مندرجات در متن قوانین تفریق بودجه یا بطور غیر مستقیم از اقداماتی که متعاقب رای در باره قوانین مزبوره شده ایجاد گردیده است .

نظامنـامه های مقرره از طرف مسیو دو مال در سنه ۱۸۲۲ ۲۳ و ۲۶ و ۲۷ نتیجه عملی ملاحظاتیست که اساسا در موقع مباحثات قبلی در باره‌قوانین تفریق‌بودجه‌بعمل‌آمده است این‌مباحثات‌هیچوقت

اسباب اشتباه وخبطی درمباحثه و مذاکره بودجه‌های پیش‌بینی عایدات و مخارج نمیشود بلکه بر خلاف هریك دیگری را تکمیل مینماید . در موقع شور در بودجه مجلسین موازنه جمع و خرج را مرتب نموده و آتیه و منظره افق مالیه را در مد نظر آورده و سعی در تشخیص بهترین طریقی برای مصرف عواید مملکتی مینمایند . بالاخره نقشه را کشیده وعمده صفت درطرح ریزی آن نقشه راجع به امور آتیه همانا ذکاوت و سرعت انتقال است .

برخلاف قوانین تفریق بودجه نظر را بعقب متوجه نموده و اعمال معینی را تشریح و تشخیص ارقام قطعی را میدهد .

در دوره رستراسیون نتایج مالیه خوبی گرفته شد که هیچ زمان دیگری آن نمونه ها را بما نشان نمی دهد . بودجه های آن دوره همیشه اضافه عایدات داشته که از هر سنه مالیه به سنه دیگر نقل گردیده است .

در تاریخ پارلمانی مالیه رستراسیون که مسیو کلمان مینویسد جمله ذیل قابل ملاحظه است « بودجه دولتی تشکیل یافته کنترل جدی و موثری نسبت به عایدات و مخارج عمومی برقرار و معمول وتادیه مرتب عایدات و مخارج تامین گردیده اعتبار مملکت پای برجا این است موازنه جمع وخرج دوره رستراسیون واین موازنه برای دوره مزبور یك عنوان باشرف غیرقابل اعتراض و تردیدی خواهد ماند . »

✡ ـ ٤ ـ تفریق محاسبات درانگلستان

درانگلستان که بودجه‌ها آنقدر خوب موازنه جمع و خرج داشتند بهمان تناسب میبایستی کنترل با فایده و خوبی هم وجود داشته باشد و در حقیقت هم اوضاع از همین قرار است ضمنا چون مراجعه به تشکیلات

آن ممکن است سبب ایجادعقیده مختلفی بشود بهتر آن است که مطلب را واضح تر بیان نمائیم .

در انگلستان قانون مخصوصی برای تفریق قطعی بودجه ها موجود نیست .

مجلس ملی با وجود قدرت و نفوذش در امور مالیه خودرا محتاج بآن نمیداند که بودجه را پس از اجراباز برای کنترل به مجلس بیاورد و چنانکه فعلا مشاهده خواهیم نمود از کنترل بودجه هم کسر و نقصانی حاصل نمیشود .

دوائر دولتی انگلستان اولا محاسبات سالیانه را که با کمال صراحت ووضوع از عملیات و معاملات خود تهیه نموده اند طبع مینمایند یك رشته این محاسبات بنام احصائیه و رشته دیگر بنام اسناد و نوشتجات محاسبه خوانده میشود

این دو محاسبه مختلف عبارت از مطالب ذیل است . محاسبه احصائیه در انگلستات هر ساله شامل صورت عایدات عمومی و مخارج عمومی قرض صادرات واردات سیر سفاین معاملات بانك راه آهن تراموای پست و تلگراف وغیره است .

این یك رشته حساب و اطلاعاتی است که برای عامه مفیدو هر کس هم مطالعه آنها را مینماید

راپرت های سالیانه کمیسر های گمرك و کمیسر های عایدات داخلی مدیر کل پست و غیره نیز جزو محاسبات و نوشتجات احصائیه میباشد .

این کتاب های کوچك آبی که برای اشخاصی که مایل به تدقیق مالیه انگلستان هستند از جمله واجبات است اطلاعات با قدر وقیمتی را دارا است .

این کتاب ها با وجود آنقدر اطلاعات مفیده به قیمت پنجاه تا شصت سانتیم فروخته میشود .

محاسبات مالیه که هر ساله از طرف خزانه‌داری طبع میشود عبارت از صورت اسناد و نوشتجات محاسبات است صورت مزبور صادر و وارد خزانه را از اول آوریل تا ۳۱ مارس و موجودی خزانه را در اول و آخر سال معین مینماید . تمام عایدات و مخارج مفصلا ازروی فصل و بفصل در آنصورت توضیح داده‌شده‌است . محاسبات مالیه معهذا آن حسابی نیست که به تصدیق کنترلر ژنرال رسیده باشد .

محاسبات حقیقی که اساس و مبنای کنترل پارلمانی است همانا محاسباتی است که بنام Appropriatoin account نامیده میشود .

سابقا در موضوع رای در بو جه کلمه Appropriation ذکر گردیده و در آنوقت مقصود از کلاسه نمودن پیش بینی های مخارج بطور فصول بود. همین که مخارج بمصرف خود رسیده مقصود از این کلمه آن است که پیشنهاد مخارج بطور فصل بفصل دسته بندی شده و مطابقه با اعتبارات اولیه بشود .

هر وزارتخانه بتوسط رئیس محاسبات خود محاسبه را با اسناد خرج تهیه نموده و برای کنترل اديترژنرال ارسال میدارد .

کنترل ژنرال مزبور شروع به رسیدگی به محاسبات محاسبین و روسای مالیه که قبلا نموده است نسبت به این محاسبات نیز کسب اطلاعات نموده و در موقع لزوم آن اطلاعاترا بکار میبرد یا اینکه به داخله وزارتخانه‌ها رفته ودفاتررا رسیدگی نموده ومیزان معاملاترا با مبلغ اعتبار مصوبه در بودجه مطابقه مینماید . محاسبات تمام دوائر دولتی غیر نظامی بطور جزء به جزء رسیدگی شده ولی محاسبات

وزارت جنك بحریه و انحصارات مالیه بطور امتحان مراجعه و رسیدگی میشود .

همینکه ملاحظات کنترلرا دیتر ژنرال یاد داشت گردید و راپرتهای مامورین عالی وزارتخانهها ضمیمه شد تمام محاسبات د یك مجلهبه سهجزوه (جنك بحریه دوائر غیر نظامی) جمع گردیدهواساس کنترل پارلمانی خواهد بود .

مجلس ملی یك کمیسیون پارلمانیمخصوصی برای رسیدگی به محاسبات مزبوره انتخاب مینماید . کمیسیون نهفقط محاسباتمزبوره و ملاحظه کنترلر ژنرال که ضمیمه آن محاسبات است رسیدگی مینماید بلکه دائما رؤسای محاسبات هروزارتخانه و دوائر دولتی را در کمیسیون احضار و سئوالات و تحقیقات لازمه را معمول میدارد یك تالار مخصوصی درقصر وستمنستر Westmenster مخصوص به این جلسات است .

پس از آنکه محاسبات مزبوره در کمیسیون رسیدگی شده و مراجعه و بازدیدآن تمام گردید کمیسیون مجلس راپرت خودرا تهیه مینماید . رئیس کمیسیون که مخبرهم هست کارها را قسمت به قسمت بین دادم و وقت اخیر آن دوسال پس از انقضای هر دوره عمل مالی تمام میشود

راپرتهای کمیسیون به هیئت رئیسه مجلس تقدیم شده و از هیئت رئیسه امر به طبع و توزیع آنها میشود . در همین جا رشته عملیات راجع به کنترل قوه مقننه در انگلستان ختم گردیده هیچ تصدیق وتصویب رسمی دیگری درباب تفریق بودجه پس از تقدیم راپرت کمیسیون محاسبات واقع نمیشود .

مجلس مذاکره در آن موضوع نه‌نموده‌و رای درباره‌آن‌رایرت ها نمیدهد فقط هرعضو مجلس حق دارد یك موضوعی را مطرح نموده و راجع به نکاتی که مخصوصا در رایرت مزبور لازم بداند پیشنهادهائی نموده و درپشت منبر نطق در اینخصوص مذاکره نماید .

غالبااین حق‌راهم‌نمایندگان ملت بموقع‌عمل و اجرا گذارده‌اند. خارج از این ترتیب هیچ قانونی اعمال و رایرتهای کمیسیون‌راتصدیق و تثبیت نه‌نموده و بیك ترتیب رسمی تفریق بودجه ها را (مثل‌فرانسه) اعلام نمیدارد .

تفریق بودجه نتیجه ضمنی تقدیم رایرت کمیسیون محاسبات عمومی بهیئت رئیسه مجلس بوده و هر کس از رایرت مزبور مطلع گردیده و هر نماینده در صورتی که لازم بداند . میتواند به‌مطالب آن رایرت اعتراض نماید .

ملاحظات مندرجه درراء و رایرتهای مذکوره کمیسیون دارای یك اهمیت فوق‌العاده هستند . کلیه کارهای کمیسیون محاسبات در انگلستان در حقیقت اساس قانون محاسبات‌بوده و نسبت بهرنکته‌مهم یا مبهم ومتنازع فیه حل مسئله را نموده و آن نظریات و ملاحظات کمیسیون در آتیه حکم قانون و دستورالعمل را برای دوائر دولتی دارند .

مطابق ترتیب وبیان فوق ملاحظه مینمائیم که‌پارلمان انگلستان حقیقتا کلمه اخیر را نسبت به کنترل مالیه در دست خود گرفته و از طرف دیگرچنانکه مفهوم‌میشود این ترتیب کنترل فایده سرعت‌درکار را دارد زیرا دوسال از ابتدای افتتاح سنه مالیه گذشته تخمینا تمام کارهای بودجه تمام است .

پس با کمال اطمینان خاطر میتوان موفقیت و ترتیب مالیه انگلستان را تمجید نموده و مخصوصا این موفقیت مثل تمام ممالک متمدنه دنیا مربوط به اساس یك کنترل قوی قوه مقننه است .

فصل آخر

خلاصه مقررات بودجه

ـ اول ـ خلاصه مقررات تشکیلات و ترتیبات راجع به تهیه. ای-
اجرا و کنترل بودجه‌ها .

ـ دوم ـ اهمیت مقررات مذکوره از روی اصول و از روی مقصود آنها
بعضی موانع مادی برای گردش و حرکت قوای دولتی ایجاد نموده
بعضی دیگر مخصوصا برای واضح نمودن امور است
فواید وضوح و تصریح امور . تصریح و وضوح در امر باعث شناسائی را امر است و
به محض تشخیص هر کس بخواهد میتواند تعقیب خط مشی صحیح
را بنماید .

تفریق بودجه‌ها سبب آن است که اقتدارات مالیه نمایندگان مملکت
و اراده و میل آنها رعایت شده و محترم شمرده بشود .

* ـ اول ـ خلاصه مقررات بودجه

دوره کامل عملیات بودجه فعلا تمام گردیده و راجع باین موضوع
تمام مطالب گفته شده است . حالیه فقط باید مطالب و در جائی که
پی در پی ما در مطالعه این کتاب طی نموده‌ایم از ابتدا تا انتها
خلاصه نمود .

این خلاصه بواسطه ایجاز و اختصار ممکن است اسباب تعجب
شود ولی در حقیقت چون مطالب شرح داده شده و اصول تاریخی و
دلایل اساسی مقررات و ترتیبات بودجه کاملا بیان گردیده
فقط چند سطری برای یادآوری مطالب مذکوره کافی خواهد بود .

دوره بودجه چنانکه گفته شده است مرکب از چهار ازمنه متوالی است (۱) تهیه (۲) رای (۳) اجرا (٤) کنترل هر وزیر به کمك ادارات و مامورین زیردست بودجه وزارتخانه خود را تهیه مینماید . درصورتی که بودجه دریکزمان خیلی دوری از افتتاح سنه مالیه تهیه بشود پیشبینیهای مندرجه آن مقرون بصحت نیست .

بهمین مناسبت در بسیاری از ممالك تاریخ تهیه بودجه و فتتاح سنه مالیه را بهم نزدیك نموده ولی در فرانسه این رفورم تاکنون به تاخیر افتاده است وزیر مالیه بودجه های همکاران خودرا جمع آوری نموده و مرکزیت داده و درصورتی که دارای اقتدار کاملی باشد بودجه ها را مراجعه وبازدید و کنترل هم مینماید .

درهرحال وزیرمالیه پیش بینی های عایدات را ضمیمه پیش بینی های مخارج نموده ولایحه کل بودجه مملکت را با یك بیان مقدمه شفاهی یا کتبی به پارلمان پیشنهاد میکند .

محاسبه بودجه بطور دوره عمل یا بطور سنه مالیه نگاه داری و تنظیم میشود . محاسبه بطوردوره عمل یکساله بواسطه سرعت جریان امور قابل تقدیر است .

عایدات و مخارج تماما بدون کسر در تمام بودجه های منظم شرح داده شده و این ترتیب طرز عمومیت و برخلاف طرز تخصیصانی است . عایداتی که در فرانسه از روی ترتیب مطابق نتایج آخرین سنه مالیه تخمین میشود وصول آن عایدات مربوط بجریان و وقایع آتیه است . تخمینات مخارج هم باشکال در تحت قواعد بیرون آمده معهذا تهیه کنندگان بودجه اعتبارات محدوده را از یکدیگر تشخیص داده و به تناسب هریك از این دو قسمت بانظر متفاوت پیشنهاد های دولتی را ملاحظه مینمایند

مجلد لایحه بودجه تا سنوات اخیردر فرانسه شامل پنج بودجه مختلف بوده . بودجه عادی یا معمولی ـ بودجه از منابع عایدات مخصوصه .

بودجه از منابع عایدات فوق‌العاده ـ بودجه ضمیمه ـ و محاسبات مخصوصه ـ حالیه بوجه های معمولی و فوق العاده فقط یك بودجه بوده ولی سایر بودجه ها هنوز بهمان ترتیب موجود است . در ممالك خارجه وحدت بودجه مرجح واکثریت با این ترتیب است .

رای بودجه در پارلمان بعد ازمطالعات مقدماتی واقع می گردد کمیسیونهای مقننه دائمی یا سالیانه علنی یامخفی (باز یا بسته برای کمیسیون گفته میشود)

ابتدا لایحه دولتی را مراجعه و مداقه می نمایند راپرتیکه از طرف کمیسیونهای مذکور نوشته میشود مبنای مذاکرات علنی وشور کلی و شوردر مواد بودجه‌است پس‌از آن رای در قسمتهای جزء بودجه مخارج داده میشود عایدات بعد از مخارج تصویب میشود .

پس از آنکه مجلس شورای ملی مرکب از نمایندگان مستقیم ملت کار خود را نسبت به بودجه تمام نمود مجلس عالی (سنا) با حقوقات مخصوصی که بموجب قوانین اساسی هر مملکت دارا است مداخله در امر بودجه مینماید .

همینکه قانون بودجه قطعا رای داده شد .. چون رد بودجه تهدیدی است که غیر قابل اجرا است . احتیاجات غیر مترقبه ممکن است تولید شود در این صورت محتاج باعتبارات اضافه شده و در اینجا است که قواعد حتی المقدور از افراط و تفریط باید جلو گیری نماید

اجرای بودجه بقوه مجریه واگذار میشود وزیر مالیه در تمام

ممالك يك وظيفه مهمی را داراست ، رياست محاسبين (مقصود محاسبين و رؤساء ماليه است) با وزير مزبور هم دريافت عايدات و هم تاديه مخارج را اداره مينمايند . وزير ماليه عوايد مملكتی را مركزيت داده و نسبت با حتياجات دولتی در تمام نقاط مملكت بمصرف ميرساند ، معهذا حواله دهندگان (مقصود وزراء است) در قسمت عمده كار را ازدست عمليات وزيرماليه فرار ميدهند .هرمملكت نسبت بحواله دهندگان اصول و طرز مراقبت و نظارتی اتخاذ نموده تا مقررات قوه مقننه صحيحا ملاحظه و رعايت شودطرز كنترل قبلی از اين نقطه نظرفوايد كلی را شامل است .

در هرحال مابين صندوق، شخصی كه بامضای او وجهی ازصندوق تاديه ميشود يك قوه بنام ديوان محاسبات(در بلژيك و ايتاليا) واداره معاملات كل وجوه در فرانسه ناظر ومتصدی صندوق در پروس ووزير كنترل در روسيه و كنترلر ژنرال در انگلستان وجود دارند .

دوره بودجه در ممالكی كه اين طرز محاسبات را دارا هستند در يك موعد معين قانونی ختم ميشود . بعلاوه در باب طلب كارانی كه طلب آنها عقب افتاده باشد مقررات مخصوصی در قرار است (مدت آن از مقررات قانون مدنی است)

كه متعاقب آن حقوق بودجهٔ اسقاط ميشود .

كنترل بودجه بسه شكل مقرر ميشود « اداری ـ قضائی ـ مقننه » محاسبين كاملا تابع كنترل هستند اولا در موقع دوره عمل ازطرف روسای مافوق در باره آنها رسيدگی و تحقيقات بعمل آمده پس ازآن از طرف اداره مركزی نيز همين ترتيب معمول ميشود

همینکه دوره آنها تمام گردید فرداً فرد محاسبات خود را به قضاوت یك محکمه سپس دیوان محاسبات و امثال آن تسلیم وتفویض مینمایند . حواله دهندگان درصورت نبودن کنترل قبلی جز کنترل قوه مقننه کنترلی را متحمل نمیشوند . مسئولیت شخصی آنها درمقابل پارلمان فقط سدیست که ممکن است جلوگیری از اعمال آنها نماید .

پارلمان برای انجام وظیفه خود (کنترل عالی بودجه) از یك طرف ارجاع نتایج تحقیقات و رسیدگی اداری و قضائی را تقاضانموده و از طرف دیگر انتشار محاسبات مفصل وزراء را مطالبه مینماید با مطابقه این اسناد و محاسبات کمیسیون های قوه مقننه صحت ارقام مندرجه در محاسبات دولتی را تشخیص میدهند . متعاقب راپرت کمیسیونهای مزبوره پارلمان بیك طرز قطعی خواه واضح و علنی و خواه ضمن تفریق بودجه محاسبات سنه مالیه خاتمه یافته را اعلام می نماید .

این بود استخوان بندی عمده اساسی مقرراتی که در ۳۰ فصل این کتاب بیان گردیده است برای اینکه زندگانی به استخوان بندی و اسکلت مذکوره داده شود لازم است اصل و مقصود از این ترتیبات را نیز ذیلا بیان نمائیم .

۲ - مقصودی که تمام مقررات بودجه بطرف آن متوجه هستند

آیا این مسئله صحیح است که بعضی اشخاص سطحی تصور می نمایند که جریان بودجه مقام و درجه دویم را در علم مالیه داشته

و در صورتیکه یك کتاب مخصوص برای این مطالب نوشته شود مرتبه آنرا بلند نموده و بیش از تناسب به این مسئله اهمیت داده میشود؛ واین اشخاص ترقی و موفقیت در امور مالیه را از منابع عالیتری تصور نموده اند؛ از قرار نظر آنها عقل احتیاط صرفه جوئی فقط مزایائی استکه شخص را در صراط مستقیم بطرف سعادت وموفقیت مطلوبه سوق داده بدون آنکه قدم بقدم محتاج بتعقیب و دنبال نمودن خطوط نظامنامهٔ باشیم .

هیچکس در حقیقت مخالفتی بااولویت مزایای مذکوره نداشته والبته بایدبآن نکات متوجه گردید و جد و جهد در رسیدن بآن مقاصدداشت ولی هر تقوی و پاك دامنی حتی آنهائیکه متعلق بپارلمان است ممکن است در بین منافع مختلفه و هوا و هوس هامتزازل بشود پس قیود محکمی برای حفظ و حمایت آن ها محل احتیاج و لزوم است .

مقررات بودجه قطعا همین وظیفه و قیود را انجام داده و با عدم این مقررات و ترتیبات آن مزایای مذکوره وجود خارجی حاصل ننموده ونتایج صحیحی از آنها مترتب نمیشود برعکس موافق مقررات بودجه راه راست معین گردیده و خطوط غلط مسدود شده و ازمحل های خطرناك جلوگیری و بالاخره با نهایت اطمینان خاطر به مقصود میتوان رسید .

ما در این کتاب دائما نشان داده ایم که چگونه هر دستورالعمل و مقرراتی مستقیما استحکام اصول مالیه را ارائه میدهد در حالی که تمام این ملاحظات را خلاصه نمائیم میتوان مقررات بودجه را بسه ترتیب ذیل بیان نمود .

اولین ترتیب شامل آنست که مادتا برای تشبثات در افراط و تفریط موانعی ایجاد نماید . دومین ترتیب برای واضح نمودن کلیه عملیات مالیه و سومین ترتیب برای حفظ تفوق و مزیت قانونی پارلمان در امر بودجه است .

در موقعی که مقررات بودجه مثل یك سد و مانعی در مقابل دولت و دوائر دولتی ایستادگی مینمایند آنها نیز ناچار هستند که در موارد مظنون ولو موقتا هم شده است توقفی بنمایند .

اجبار در تشکیل بودجه ها برای اینکه تمام ارقام ومنابع عایدات و مخارج قبل از اجرا بتصویب پارلمان برسد یك سد حقیقی ایجاد نموده و خود اینمسئله یك قوه غیر قابل معارضی برای جلوگیری از افراط و تفریط های آتیه خواهد بود . نمایندگان مملکت نیز خود مجبور هستند که اعمال و آراء ابتدائیه خودرا محترم شمرده و موازنه بودجه را بمیل و هوا و هوس نمیتوانند متزلزل نمایند .

متاسفانه گاهی اوقات رخنه در کار حاصل شده ولی باز چنین عملی اهمیت فوق العاده حاصل نموده مملکت وملت از اوضاع مسبوق و مضطرب میشود هر اندازه تخمینات بودجه از روی دقت حساب شود همان اندازه برهم زدن موازنه بودجه دچار مشکلات گردیده ومطالب انعکاس حاصل مینمایند . امانسبت بدولت عموما دولت در همان مقررات بودجه ابتدائی محدود بوده و هر تقسیمات جزء بودجه پس از آنکه از طرف پارلمان تصویب گردید برای دولت اعتباری است که در داخله و حدود آن اعتبار دارای مختاریت خواهد بود

موافق همین ترتیب هرحواله تادیه که از حدود اعتبارات مصوبه تجاوز نماید مادتا نکول گردیده و از اعتبار ساقط میشود و برای هر

تقاضای بی قاعده و بر خلاف قانون درب های صندوق مملکت بسته است .

در بعضی از ممالک مجلسین خود را از حق ابتکار در پیشنهاد افزایش مخارج و کسر عایدات محروم داشته نظر باینکه ممکن است از این راه خطری متوجه مالیه مملکت شود عقل و حزم و احتیاط بخرج داده و اعضاء خودرا از چنین پیشنهاد هائی باز داشته اند

(مطابق قانون در ایران نیز اعضاء مجلس حق پیشنهاد اضافه خرجی را در بودجه ندارند) . .

نسبت به اعتبارات اضافی بغیر ازمواردی که بطور استثنا فوریت داشته باشد اقتدار قوه مجریه از محوطه چنین اعتباراتی خارج گردیده و این خود یك اطمینان کاملی است . بدون شبهه قوه مقننه در این موضوع آزادی واعمال خودرا محفوظداشته و منتها برای آنکه ممکن است حالت افراط و تفریط در کار حاصل نشود بقیودی خود را مقید مینماید .

بالاخره کنترل باشکال مختلفه دست مامورین اجرارا نسبت به خلاف قوانین و قواعد بسته وجلو گیری از خیالات بد نموده و هر کس را مجبور مینماید که قبل از آنکه سایرین در باره او محاکمه نمایند خود نیز حساب اعمال خودرا بنماید .

بطور خلاصه این موانع و جلو گیری ها در موقعی که صورت یك حکم قطعی هم نداشته باشد (که در همچو حالتی افراط و تفریط غیر ممکن است) باز در هر حال سبب خیالات و تفکراتی میشود که نافع بنظریات عاقلانه و احتیاط کارانه و صرفه جویانه خواهد بود .

یك رشته دویم مقررات بودجه برای واضح نمودن عملیات مالیه است .

واضح و روشن بودن مطلب همیشه محل توصیف عمومی است هر کس آنرا تمجید و معتقد است که در عمل بکار برده وسبب افتخار خود دانسته است این موضوع بهانه برای خیالات جدیده بوده و سبب تأیید تمام لوایح رفورم در سرلوحه پرگرام ذکر آن میشود ولو آنکه بر حسب ظاهر هم باشد تا کنون مخالفی نیز نداشته است .

از کجا اتفاق‌نظر در خصوص وضوح مطالب بودجه حاصل‌شده است ؟ در صورتیکه از وضوح بخودی خود فواید عملی حاصل نیست و فقط وضوح باعث اکتشاف اوضاع حاضره است و وظیفه و تکالیف قوای مملکت کاملا بجای خود باقی و بر قرار است ولی باید دانست که در صورت واضح بودن مطالب تکالیف‌قوای مملکت خیلی سهل‌تر است زیرا همینکه اصول امور راجعه بمکنت و ثروت مملکت با جزئیات آن معلوم و واضح گردید بهترین‌حل مسائل خود بخودحاصل میشود. تمام اشخاص‌مایل بکاراز روی اطمینان‌مقصود و وسایل‌رسیدن بمقصود را دانسته‌و راه راست محقق گردیده فقط پاك دامنی و شرافت طبع لازم است تا انجام مسائل بشوند

بدون شبه اگر تصور نمائیم که مجلسی بخرابی مملکت مصمم گردید و معلوم نباشد بچه قصد و نظری عالما عامداً در صدد تخریب مملکت است واضح بودن مسائل برای چنین مجلسی بیهوده خواهد بود . ولی بفضل الهی همچو مجلسی‌وهمچو قوه مقننه تاکنون‌مشاهده نشده است .

پس چنانچه شخص بمیل و اراده خود بطرف غرقاب فنا نرفته

بلکه بر خلاف خود بخود بطرف راه راست و اعمال خوب مشی نماید مشروط بر آنکه صراط مستقیم را تشخیص داده باشد مزیت وضوح مسائل آشکار و اهمیت قواعد و نظاماتی که سعی در حصول این مقصو نموده اند ظاهر میگردد .

این قبیل قواعد و نظامات زیادو از نقطه نظر وضوح مطالب است که جامعیت و وحدت بودجه تائید شده و تمام عایدات و تمام مخارج کاملا بدون اختلاط و بدون کسر و بدون تخصصات باید در بودجه شرح داده شود .

(مقصود از تخصصات در اینجا اعتبارات نیست بلکه تخصص د اینجا بمعنای محل های معینه از عایدات برای مخارج معینه است) در همین مقصود بوده است که افتتاح سنه مالیه حتی المقدور تهیه بودج از دیگتر گردیده طرز محاسبات بطور سالیانه بر طرز محاسبات بطور دوره ئ ترجیح دارد بیان مقدمه قبل از لایحه بودجه نوشته شده قانون بودجه بیك ترتی مرتبی تنظیم صورتهای ضمیمه علاوه گردید محاسبات وزراء و محاسبات کل مالیه هر ساله نوشته شده .

دیوان محاسبات بیانات عمومی خود را طبع و قوانین تفریق بودج بطور رسمی امور راجعه بودجه را ختم مینماید .

بایستی صفحات این کتاب را یك بیك در دست گرفته تا اینک بدون فراموشی نکات و کلیه اقدامات و عملیات مالیه را برای واضح نمودن امور بودجه بخاطر آورد .

دوایر مالیه باید طوری شفاف بوده یعنی امور طوری باید د آنجا واضح و روشن باشد که هر مالیات بده بتواند مثل کار های شخص خود اعمال را مشاهده نموده د ترتیب سیر مالیاتی که پرداخته وصوا

بمقصدی که برای آن مالیات تادیه شده است ملاحظه نماید .

از اولین فصول این کتاب طرز تملك و تصرف اقتدارات بودجه را در ممالك مشروطه از طرف نماینده گان ملی بیان نموده ایم .

در حالیکه این پیشرفت حاصل شده و امور مالیه در دست نماینده گان مملکت است بایستی قواعدی برای انتظام واستحکام آن مقرر نمود و موانعی برای تجاوزات و دخالت های خود سرانه قوه مجریه ایجاد نمایند .

اینست سومین و آخرین مقصود مقررات بودجه این ترتیبات برای محترم شمردن و اجرا نمودن میل و اراده پارلمانی است .

مثل های زیاد برای این قسمت مهم در این کتاب ذکر گردیده است تمام کارهای راجع بتهیه بودجه برای آنست حتی المقدور لایحه طوری ترتیب داده شود که آرائیکه آن بودجه را تصویب می نماید بموقع عمل و اجراء گذارده شود .

همینطور تخمین صحیح نسبت بعایدات و مخارج تقسیمات آنها بوزارتخانه ها و دوائر وزارتخانه و بطور فصول تعیین و افتتاح سنه مالیه نوشتن بیان مقدمه در اسباب موجبه وغیره تمام برای تسهیل کار های پارلمانی است .

رای بودجه هم خود قواعدی را شامل است که مجلسین برای تکمیل عملیات خودرا بآن قواعد مکلف نموده اند .

ولی بایددانست که عمده اندیشه در حفظ و رعایت حقوق پارلمانی مخصوصا درمواقع اجرای بودجه است و در آنوقت است که موادقانون محاسبات با تهدید بمجازات دریافت هر نوع مالیات غیر مصوبه و تادیه هر نوع خرج بدون اعتبار را اکیداً قدغن نموده است . مواد قانونی ...

دولت‌را در هر قدم به‌راه راست هدایت و برعایت آراء و مقررات قوه مقننه‌مجبور مینماید .

بالاخره کنترل بودجه ها کلیه عملیاتیکه مطابق آراء ابتدائی پارلمان واقع گردیده در پیش نمایندگان مملکت ار ؟ داده دولت محاسبات خودرا با اسناد خرج تفویض و تسلیم پارلمان نموده تا این که پس از توضیحات و تحقیقات لازمه نمایندگان مملکت بتوانند در باره معاملات و عملیات سنه خاتمه یافته تصدیق قطعی نمایند :

خلاصه آنکه تهیه بودجه برای ملاحظه و نظر نمایندگان مملکت و رای در بودجه از طرف نمایندگان‌مزبوره داده‌شده و برطبق مقررات پارلمانی است که بودجه اجرا گردیده و بالاخره باز درمجلس عملیات و محاسبات بودجه تصفیه و قطعا تفریق میشود

در فرانسه کثرت فورمالیته ها در ابتدای نظر شاید زیادوخارج از اندازه تصور شود ولی با ملاحظه آنکه‌حق اولویت و مزیت‌پارلمانی در امور بودجه بیش از یك قرن نبوده و اینمدتهم چه اندازه دچار انقلابات گردیده تصدیق خواهند نمود که حتی المقدور باید حفظ این قوه‌واقتداررا (که هنوز میتوان موقتی نامید)

باید بیش از اندازه نمود . ایتالیا نیز مثل فرانسه لزوم یك‌قانون محاسبات دقیقی را حس نموده است .

برخلاف در انگلستان که مجلس ملی با اطمینان خاطر قرنها است دارای حقوق بودجه ایست قواعد قدیمه خزانه و مالیه مثل سد های قدیمه وجود داشته حتی یك قسمت آنهم بیفایده است . سهولت و سادگی محاسبه انگلستان غالبا اسباب تعجب میگردد اصول جریان بودجه حقوق پارلمان را حفظ نموده و شدت عمل را با استحکام بن

متناسب نگاه میدارد .

چنانکه مقررات بودجه که برای تشریح مطلب بسه قسمت تقسیم نموده ایم کامل نباشد معهذا آن مقررات خدمات شایانی بامور راجعه بمالیه می نماید زیرا بوسائل آنها از بی ترتیبی های عمدی یا سهوی جلو گیری شده و بواسطه وضوح مطلب خط مستقیم معلوم و بالاخره دقت و توجه آنها حکومت و قدرت مالیه را بدست صاحبان حقیقی و قانونی می سپارد .

از این نقطه نظر علم بودجه فوق العاده بزرگ گردیده این علم یکی از علوم اساسی شده و مقصود ما از این کتاب اینست که هر یك از صفحات آن حق تفوق و اولویت پارلمان را معین نموده و اینمسئله را معلوم نماید که فقط حق تعیین عایدات و تعیین مخارج مملکتی با پارلمان بوده و بالاخره وظایف اساسی نمایندگان ملت یعنی وظایفی که هر روز سعادت و ترقی ملت بسته بآنها است توضیح شود .

خـاتـمه

صفحه	سطر	غلط	صحیح
۲	۸	بعد از کلمه اسلحه	حقوق مالیه را بدست گرفتند
۳	۷	دمل	دهد
۳	۱۷	سیر تضو	تفسیر
۴	۱۴	دلتی	دولتی
۶	۱۹	مطلع	مسطلح
۶	۱۹	بقان	بیان
۹	۱۴	میشأت	منشأت
۱۱	۱۱ ۱۲	سلطنت بتخت	بتخت سلطنت
۱۳	۲	۱۶۴۷ تاانقلاب	تاانقلاب ۱۶۴۸
۲۳	۱۵	مجری	مجزی
۲۸	۲	ابتدائی مخالف	مخالفت ابتدائی
۲۹	۱۶	اخبارانیکه	اعتباراتیکه
۳۴	۸	مبهم	بیان مبهم
۳۴	۸	خلم	ختم
۳۷	۱۰	مراجعه	مراجعت
۴۲	۳	گردد	گردید
۴۲	آخر	ننموده	نموده
۴۶	۹	موع	موضوع
۴۸	۲	جزو	جزوه
۴۸	۱۶	متعادی	متمادی

صفحه	سطر	غلط	صحیح
٤٩	٨	حقون	حقوق
٥٠	٦	دو	در
٥	١٣	ابعدای	ابتدای
٥٢	٩	یا	با
٥٧	١٢	بعده	بعهده
٥٨	٢٢	شمه	شعبه
٦١	١٠	نشوده	نموده
٦٣	١	بوده	نموده
٦٨	١١	عابدات	عادات
٦٩	٢٠	متعلی	متعالی
٧٠	١٥	دشکیل	تشکیل
٧٢	٨	او	از
٧٩	٥	انفت	[illegible]
٨١	٥	اشلاف	[illegible]
٨١	٩	وجود	وجوه
٨٣	١٢	اسان	اسای
٨٥	١٦	محال	[illegible]
٨٦	٢١	١٧٢٠	١٨٩٠
٩١	١٣	قومواهلی	دورهماهلی
١١٢	٤	مساعد	مساعد
١٢٠	٧	مجالس	مجلس
١٢٥	٥	شد	رسید

صفحه	سطر	غلط	صحیح
۱۲۶	٤	میکرد	میگردید
۱۲۸	۱	کرد	کند
۱۳۲	٥	موع	موضوع
۱۳۷	٥	لزوم	ملزوم
۱٥٦	۸	هیچ که	که هیچ
۱٥۷	۷	وقم ۳	۲
۱٥۸	۱	درمبرا	مبرا
۱٥۸	٦	ناپذیر	پذیر
۱٥۹	۲۰	محتاج	مخارج
۱٦٦	۱٤	نماید	می نماید
۱۷۱	سطر آخر	های خوب داشته و کارها داشته باشد	جمله زیادی و مکرر است
۱۷۳	۲۱	شوه	شود
۱۷٤	۱۰	ر	در
۱۸٥	۳	ه جنین	همچنین
۱۹۷	۱٦	۱۸٤	۱۸٤۱
۲۰۹	۱۰	ابو نماه	او نمان
۲۱۰	۲۰	موافق	موافقت
۲۱۱	۱٥	(دوره عمل)	(دوره عمل سالیانه)
۲۱۲	۱۱	گردید	رد گردید
۲۱٦	۱۲	بوجود	وجود
۲۲٤	۱۰	راجمع	راجع

صفحه	سطر	غلط	صحیح
۲۲۷	۱۷	میشود	نمیشود
۲۳۸	٦	مساژی	مساژری
۲۵۵	۱٤	بوه جه	بودجه
۲٦۳	۲۰	میسیونهای	کمسیونهای
۲٦٤	۱۷	قاون	قانون
۲٦۷	۵	درسنه درایضموضوع	درایضموضوع درسنه
۲۷۰	۲	آراءه	آراء به
۲۷۱	۲	فرانسه	درفرانسه
۲۷۲	۱٦	رابطه بطور کلی درجه	بطور کلی درجه بدرجه
۲۷۳	۱٤	اعتبارات را	اعتبارات
۲۷۷	۲۰	درستی	درستی
۲۸۲	٦	بمورد	بمواد
۲۹۹	۱۰	عبارات	عبارت
۲۹۱	۱۰	میشد	داده میشد
۲۸٤	۱۲	مسئولیت	سنوات
۲۹٤	۲۲-۲۳	بواسطه ۲۰ نوامبر ۱۸۷۲	بودجه
۲۹۸	۱۱	نمودن	نمود
۳۰۳	۱۲	سنا نیز	نیز
۳۰٤	۲۲	بممالکی	به ممالك
۳۰۸	۲۳	مینماید	بنماید
۳۱۰	۱٦	تغییر	تعبیر

ه

صفحه	سطر	غلط	صحیح
۳۲۱	۹	-	تفتیشی را
۳۲٤	٦	نماید	بماند
۳۲۵	۵	و	وبه
۳۲۸	۸	مصمم	متضمن
۳۲۹	۷	Sematus	Senatus
۳۳۲	۱۵	۱۸٦۱۳۱	۱۸٦۱
۳۳۳	۱٦	نسیت	نیست
۳٤۲	آخر	هیچ	بدون هیچ
۳٤۲	»	بدون اول	اول
۳٤۵	٤	تفکیك	تشکیل
۳۵۳	۱۹	کلمه	کلیه
۳۵۷	۱۵	تحصیلات	تحمیلات
۳۵۸	۱٤	اینکار	ابتکار
۳٦۳	۱٦	اولیتر	اولویتی
۳٦٤	۱۷	را	بودجه را
۳٦۵	۱۹	ابمسئله	اینمسئله
۳٦۷	۱٤	رای	رد
۳٦۹	۱	فکن	فکس
۳۷۱	۱۵	سرحد	سر
۳۷۷	۳	مراتب هم	مراتبهم
۳۸۳	آخر		Commune
۳۸٤	ماقبل آخر		Arrondissement

سطر	صفحه	غلط	صحیح
۳۸۴	آخر	Canteur	Canton
۳۸۵	۳	Aprotable	et portable
۳۹۷	۲۱	مفدرجه	مندرجه
۳۹۹	۱	خودر	خود را
۴۲۳	۱۳	فته	گفته
۴۲۶	۱۶	تت حد	تحت
۴۳۰	۱۰	احتلافی که	اختلافی که
۴۳۲	۹	فرا	فرانسه
۴۳۷	۴	نشده	شده
۴۴۲	۱	هیدد	مید د
۴۴۹	۶	نظاریه	نظریه
۴۵۰	۱۳		Carnot
۴۵۰	۱۴	و	در
۴۵۰	۱۷	املان	الغا
۴۵۳	۲	تحقیقات	تخفیفات
۴۵۸	۱	نگا	نگاه
۴۵۹	۴	کلیه	کلمه
۴۶۳	۱۶	دید	درید
۴۶۳	۱۷	خلمع	خلع ید
۴۷۸	۱۸	مطاب	مطالب
۴۸۰	۱۷	نسبته	مثبته
۴۸۴	۵	برخلاف	خلاف

سطر	صفحه	غلط	صحیح
٤٨٤	٢٠	لوای رفوریکه	لوایح رفورمیکه
٤٨٥	١٩	نانون	قانون
٤٨٥	٢١	فصولیکه	مفصلیکه
٤٩٠	١٦	کنتری	کنترل
٤٩٣	٧	تابه	تادیه
٤٩٨	٩	خ	رخ
٥١٤	ماقبل آخر	ل	عمل
٥٢٤	٧	سال	ارسال
٥٢٥	١٨	بارا	رابا
٥٣٢	١٤	سنه مالیات	سنه
٥٤٣	٨	را محاسبین	محاسبین را
٥٤٣	١٠	قضات	قضاوت
٥٤٧	١٧	قبل	بعد
٥٥٧	١٣	مامورین	مامور
٥٦٢	ماقبل آخر	ازدیاد	ازدیاد
٥٦٨	٩	پس	پس از
٥٧٩	٣	ای	رای
٥٨٣	آخر	وا	را
٥٩٠	١٣	تصوو	تصور